

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA QUESTION TERRITORIALE ET LE FÉDÉRALISME MULTINATIONAL :  
UASHAT MAK MANI-UTENAM ET LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE  
AU CANADA

THÈSE  
PRÉSENTÉE  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
ALEXANDRE GERMAIN

AVRIL 2015

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»



## REMERCIEMENTS

La rédaction d'une thèse de doctorat est un long voyage en solitaire, mais celui-ci serait impossible sans le soutien d'un grand nombre de personnes et d'organisations, la famille au premier plan (j'y reviendrai). Il m'est difficile d'établir un ordre d'importance de la contribution de chacun dans la réalisation de cette thèse. Il va cependant de soi que beaucoup de crédit revient à mon directeur, Alain-G. Gagnon, qui m'a amené à la science politique et qui m'a toujours mis sur des pistes intéressantes et stimulantes tout au long de mon parcours. Je veux lui exprimer ma profonde reconnaissance.

Je suis aussi redevable envers Michel Venne, de l'Institut du Nouveau Monde, qui m'a accueilli dans son équipe (je pense ici tout particulièrement à Alexandre Meunier, Geneviève Baril et André Fortin) dans les premières années de mon projet de doctorat. J'y ai acquis une expérience inestimable dont découle la collaboration de recherche qui s'est établie avec les Innus de Uashat mak Mani-Utenam, sans laquelle il m'aurait été beaucoup plus difficile de terminer ce projet.

À cet égard, je me dois d'exprimer des remerciements très sentis au chef Mike McKenzie d'Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam, qui a accepté de se lancer dans une telle collaboration, dont les retombées pouvaient sembler incertaines au départ. Le succès de cette collaboration est entièrement attribuable à Jean-Claude Therrien Pinette, qui a partagé avec moi ses réflexions sur les enjeux de sa communauté, qui m'a accueilli chez lui dans sa famille et qui m'a exprimé sa confiance à plus d'une reprise. Il est maintenant un ami pour moi. À ces deux personnes et à tous les Innus qui m'ont accueilli parmi eux, je dis : TSHINESH KUMITENAU !

Je tiens à souligner, également, le précieux soutien offert par Carole Lévesque et le Réseau DIALOG (tout particulièrement Daniel Salée) tout au long de mon projet de doctorat et ce, de toutes sortes de façons. Cette thèse ne serait pas la même sans les conseils que j'y ai trouvés, le stage que j'y ai fait et le soutien financier qui m'a été attribué en fin de parcours.

Un parcours doctoral est naturellement ponctué de nombreuses rencontres dont certaines finissent par avoir un impact majeur sur l'esprit qui l'anime. Je tiens ici à souligner l'influence intellectuelle de deux personnes qui sont devenues mes amis avec le temps : Serge Rock et Andy Baribeau. Plus qu'une influence, ces deux personnes m'ont ouvert des portes et des perspectives qui me serviront toute ma vie.

Je voudrais aussi remercier certaines personnes qui ont généreusement donné de leur temps pour faciliter mes recherches dans leur communauté. Je pense ici au président du Conseil de la nation haïda, Peter Lantin, à Alan Penn et Philip Awashish chez les Cris, à Andrew Chapeskie et Alex Peters chez la Première Nation de Pikangikum. Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui m'ont accordé un entretien ou ont contribué à rendre mon séjour parmi eux agréable et/ou bénéfique.

Je ne voudrais pas passer sous silence l'importance du soutien offert par mes collègues dans mon environnement de travail. À la Chaire de recherche en études québécoises et canadiennes, coordonnée par Oliver de Champlain, je pense aux multiples interactions stimulantes avec Jean-Rémi Carbonneau, Mathieu Huard-Champoux, Dan Pfeffer, Jean-Charles Saint-Louis, Étienne Schmitt, Marianne Simard-Veillet, Claudie Thibodeau, Catherine Vallières-Rolland et Valérie Vézina. Chez DIALOG, je pense tout particulièrement à Ioana Comat, Catherine Couturier, Julie Cunningham, Rolando Labrana, Julie Perreault, Oana Radu et Anne-Marie Turcotte.

Je dois également exprimer ma gratitude envers les organismes subventionnaires qui ont appuyé financièrement cette recherche : le Fonds québécois pour la recherche sur la société et la culture, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Réseau DIALOG, l'Université du Québec à Montréal, le Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec et la Chaire de recherche en études québécoises et canadiennes.

J'aimerais finalement exprimer ma reconnaissance envers deux professeurs de géographie qui ont eu une influence déterminante sur ma façon de penser : Louis-Edmond Hamelin et Henri Dorion. Le regard sur le monde posé dans cette thèse s'inspire de leurs travaux.

Je souhaite conclure ces remerciements avec un témoignage de reconnaissance envers celle sans qui cette expérience de doctorat aurait été beaucoup plus difficile mentalement : ma femme, Shiri Freiwald, qui m'apporte tant, y compris une belle-famille qui m'a accueilli et aidé de toutes les façons. Je voudrais aussi que ma sœur Pascale (Roberge) et son conjoint Vincent Bédard sachent à quel point leur présence a été appréciée tout au long de cette aventure.



*À mon père, homme passionné  
qui m'a communiqué son sens de l'engagement citoyen*

*À ma mère, femme déterminée  
qui m'a transmis son amour de la terre  
Chacun à sa façon, l'amour du pays*



## AVANT-PROPOS

C'est un étrange sentiment que d'en arriver au terme d'un aussi gros projet et d'alterner entre une immense satisfaction d'avoir « terminé » et une certaine insatisfaction quant au résultat final. Mon insatisfaction tient peut-être de ce que la proximité de « l'artiste » avec son œuvre lui fait voir mieux que quiconque ses petits (ou gros!) défauts. Dans ce cas-ci, je pense que mon insatisfaction est aussi due au fait que ma motivation à entreprendre un doctorat (dans une nouvelle discipline, qui plus est) n'était pas purement « scientifique »; il y avait aussi une motivation citoyenne, le goût de contribuer au rapprochement entre Autochtones et Québécois... vaste projet! La complexité de la relation entre nos nations se développe au fur et à mesure que l'on déballe la question territoriale. Mon insatisfaction est peut-être liée au fait qu'au lieu de ne trouver que des réponses, j'ai trouvé plusieurs interrogations sur les moyens à prendre pour travailler en ce sens. Bref, ma réflexion se poursuit. Je suis néanmoins heureux d'en avoir ainsi jeté les bases.





## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	ix
LISTE DES FIGURES.....	xvii
LISTE DES TABLEAUX.....	xix
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	xxi
RÉSUMÉ .....	xxv
ABSTRACT .....	xxvii
INTRODUCTION .....	1
PREMIÈRE PARTIE	
LA MÉTHODE .....	19
CHAPITRE I	
LA RECHERCHE EN MILIEU AUTOCHTONE .....	21
1.1 Posture épistémologique .....	21
1.1.1 Éthique de la recherche en milieu autochtone .....	21
1.1.2 Éthique de la collaboration .....	24
1.1.3 Approche.....	27
1.1.4 Cheminement.....	30
1.2 Démarche collaborative .....	35
1.2.1 Objet : la planification territoriale autochtone.....	36
1.2.2 Outil : une étude comparée .....	39
1.2.3 Terrain : les difficultés rencontrées .....	42
1.3 Conclusion : une perspective autochtone .....	43

CHAPITRE II	
LA PERSPECTIVE TERRITORIALE .....	45
2.1 La territorialité.....	46
2.2 Les territoires.....	49
2.3 Le système territorial.....	53
2.4 Conclusion : le lien entre culture, pouvoir et territoire .....	56
CHAPITRE III	
LA PERSPECTIVE MULTINATIONALE .....	61
3.1 Le fédéralisme .....	64
3.1.1 Approches juridique et sociologique.....	67
3.1.2 Unité et diversité .....	69
3.1.3 Structure et processus.....	70
3.1.4 Fins normatives .....	72
3.2 Le fédéralisme multinational .....	76
3.2.1 Principes normatifs.....	77
3.2.2 Conceptions du territoire.....	79
3.2.3 Pluralisme territorial.....	83
3.2.4 Conditions de réalisation.....	86
3.3 Conclusion : comment réaliser le fédéralisme multinational? .....	91
DEUXIÈME PARTIE	
LA QUESTION TERRITORIALE .....	95
CHAPITRE IV	
L'ÉTAT-NATION ET LA MONDIALISATION .....	97
4.1 La transformation de l'État.....	98
4.2 La remise en question de la nation .....	99
4.3 La diversité nationale au Canada.....	103
4.4 La pertinence politique de la nation .....	105
4.5 Conclusion : la nécessité de dépasser le paradigme de l'État-nation .....	107

CHAPITRE V	
LA QUESTION TERRITORIALE AUTOCHTONE AU CANADA .....	109
5.1 Autopsie de la question territoriale autochtone.....	110
5.1.1 La dépossession territoriale .....	110
5.1.2 La délégitimation gouvernementale .....	115
5.1.3 L'imposition de la conception européenne de la relation avec la terre .....	118
5.2 Remèdes à la question territoriale autochtone .....	123
5.2.1 Le recours aux tribunaux .....	124
5.2.2 La négociation .....	129
5.2.3 Les initiatives législatives.....	133
5.3 Conclusion : la persistance de la question territoriale autochtone .....	137
CHAPITRE VI	
LES ENJEUX TERRITORIAUX DE UASHAT MAK MANI-UTENAM .....	143
6.1 Pays innu ou <i>terra nullius</i> ? .....	144
6.2 Des familles ou une nation? .....	150
6.3 Gardiens ou propriétaires du territoire? .....	160
6.4 Négocier ou non une entente territoriale globale? .....	164
6.5 La contrainte de la planification territoriale québécoise .....	168
6.5.1 La vision stratégique du développement .....	169
6.5.2 La planification territoriale stratégique.....	171
6.5.2.1 Le plan d'affectation du territoire public .....	172
6.5.2.2 Le plan régional de développement intégré des ressources et du territoire .....	176
6.5.2.3 Le schéma d'aménagement et de développement.....	178
6.5.3 La planification territoriale sectorielle.....	179
6.5.4 Les multiples échelles de la gouvernance territoriale québécoise .....	182
6.6 Conclusion : Renouveler la gouvernance territoriale innue .....	182

TROISIÈME PARTIE	
LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE .....	187
CHAPITRE VII	
LE CAS DE LA NATION CRIE D'EYYOU ISTCHEE .....	189
7.1 La gouvernance territoriale coutumière.....	190
7.2 La gouvernance partagée .....	192
7.2.1 La Convention de la Baie-James et du Nord québécois.....	194
7.2.1.1 Le régime territorial.....	195
7.2.1.2 Le régime de gestion de la faune .....	196
7.2.1.3 Le régime de protection de l'environnement et du milieu social .....	197
7.2.2 L'Entente concernant une nouvelle relation entre les Cris et le Québec .....	200
7.2.2.1 La foresterie .....	201
7.2.2.2 L'hydroélectricité .....	203
7.2.2.3 Les mines .....	203
7.2.2.4 Le développement économique .....	204
7.3 La gouvernance territoriale contemporaine d'Eeyou Istchee .....	204
7.3.1 L'Entente sur la gouvernance dans le territoire Eeyou Istchee Baie-James ...	206
7.3.1.2 Le Gouvernement de la Nation Crie.....	208
7.3.1.2 Le Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie-James .....	209
7.4 Conclusion : une gouvernance renouvelée en fonction de la planification territoriale .....	210
CHAPITRE VIII	
LE CAS DES ANISHINABEG DE LA PREMIÈRE NATION DE PIKANGIKUM....	215
8.1 La gouvernance territoriale coutumière.....	215
8.2 La gouvernance partagée .....	219
8.2.1 La Whitefeather Forest Initiative .....	221
8.2.2. L'Initiative des zones boréales nord .....	222
8.2.3 Keeping the Land – A Land Use Strategy .....	228
8.2.4. La Loi relative à l'aménagement et à la protection du Grand Nord.....	230



8.3 La gouvernance territoriale contemporaine de la Première Nation de Pikangikum .	232
8.4 Conclusion : un développement culturellement pertinent.....	233
CHAPITRE IX	
LE CAS DE LA NATION HAÏDA .....	237
9.1 La gouvernance territoriale coutumière .....	238
9.2 La gouvernance partagée.....	240
9.2.1 South Moresby Agreement .....	242
9.2.2 Gwaii Haanas Agreement .....	242
9.2.3 Protocol Agreements on Land Use Planning and Interim Measures .....	243
9.2.4 QCI/CHN Strategic Land Use Plan – Planning Process Framework .....	244
9.2.5 Letter of Understanding .....	246
9.2.6 Haida Gwaii Strategic Land Use Agreement.....	248
9.2.7 Kunst’aa Guu – Kunst’aayah Reconciliation Protocol .....	248
9.3 La gouvernance territoriale contemporaine sur Haida Gwaii .....	252
9.3.1 La gouvernance haïda .....	252
9.3.1.1 Le Council of the Haida Nation .....	253
9.3.1.2 La Haida Enterprise Corporation .....	253
9.3.2 La cogestion du territoire et des ressources sur Haida Gwaii.....	254
9.3.2.1 Le Archipelago Management Board .....	256
9.3.2.2 Le Haida Gwaii Management Council.....	257
9.3.2.3 La Solutions Table .....	258
9.4 Conclusion : la planification territoriale comme élément de stratégie politique .....	259
CHAPITRE X	
COMPARAISON ET DISCUSSION .....	263
10.1 Éléments de réponse aux questions de Uashat mak Mani-Utenam.....	264
10.2 Éléments de réponse aux questions théoriques .....	269
10.2.1 La planification territoriale autochtone et les fins normatives du fédéralisme.....	270
10.2.2 La planification territoriale autochtone et le système territorial.....	272

10.2.3 La planification territoriale autochtone et les conditions de réalisation du fédéralisme multinational .....	273
10.3 Conclusion : Facteurs de succès de la planification territoriale autochtone.....	277
CONCLUSION .....	283
ANNEXE I	
ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES ET SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE AU CANADA .....	295
ANNEXE II	
CARTE DES TERRES ET TERRITOIRES D'EYYOU ISTCHEE .....	299
ANNEXE III	
CARTE DES VOCATIONS DU TERRITOIRE SUR HAIDA GWAI .....	303
APPENDICE A	
ENTENTE DE RECHERCHE COLLABORATIVE.....	307
RÉFÉRENCES .....	317

## LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Présentation schématique des cas présélectionnés pour la comparaison.....	41
2.1 La production de territoires à partir de l'espace .....	49
2.2 Les caractéristiques des systèmes régionaux.....	51
2.3 Schéma des concepts de région et de territoire chez Haggett et Soja.....	52
2.4 Schéma de la configuration spatiale des territoires formels et fonctionnels .....	53
3.1 Le pluralisme territorial .....	85
6.1 Carte des bandes innues de la Côte-Nord au début du 20 <sup>e</sup> siècle .....	152
6.2 Lots de trappe familiaux (en rouge) associés à Uashat mak Mani-Utenam ....	154
6.3 Nitassinan de la Première Nation de Uashat mak Mani-Utenam .....	156
6.4 Le Nitassinan de la nation innue.....	158
6.5 Processus de gestion du territoire public au Québec .....	170
6.6 Démarche de réalisation d'un plan d'affectation du territoire public.....	175
6.7 Processus de planification forestière au Québec, 2013-2018 .....	181
8.1 Localisation de la Première Nation de Pikangikum et de la Whitefeather Forest.....	217
8.2 Transformation de l'utilisation du territoire par la PNP durant le 20 <sup>e</sup> siècle.....	218
8.3 Territoire d'application de l'Initiative des zones boréales nord .....	224
8.4 Les échelles de planification proposées par l'Initiative des zones boréales nord .....	225
8.5 Structure de travail pour la planification territoriale de la WFI .....	226
8.6 Processus d'approbation du plan stratégique de la WFI.....	227
9.1 Le Forum de planification communautaire sur Haida Gwaii .....	246
9.2 Schéma de la gouvernance territoriale sur Haida Gwaii .....	251
9.3 La gouvernance du développement économique de la Nation Haïda (2012).....	255





## LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1 Le concept de système territorial.....	56
3.1 Les buts poursuivis par le fédéralisme.....	75
3.2 Les conditions de réalisation du fédéralisme multinational .....	89
6.1 Les vocations données au territoire dans un plan d'affectation du territoire public.....	174
6.2 Le contenu d'un plan régional de développement intégré des ressources et du territoire .....	177
8.1 Les dates importantes de l'histoire de la WFI .....	235
9.1 Les principales ententes pour la gouvernance territoriale sur Haida Gwaii ....	241



## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AIQ	Association des Indiens du Québec
AMB	Archipelago Management Board
ARC	Administration régionale crie
BCTC	British Columbia Treaty Commission
BPDT	Bureau de la protection des droits et du territoire (de Uashat mak Mani-Utenam)
CAAF	Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier
CAM	Conseil des Atikamekw et des Montagnais
CB	Colombie-Britannique
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CCEBJ	Comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James
CCQF	Conseil Cris-Québec sur la foresterie
CHN	Council of the Haida Nation
CRÉ	Conférence régionale des élus
CREN	Commission royale sur l'environnement nordique de l'Ontario
CRPA	Commission royale sur les peuples autochtones
CRRNT	Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire
CRZBJ	Conseil régional de zone de la Baie-James
DGR	Direction générale régionale (Gouvernement du Québec)
ENRQC	Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec (« Paix des Braves »)
EG	Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec
GCC	Grand Conseil des Cris
GNC	Gouvernement de la nation crie
GTC	Groupe de travail conjoint (foresterie)

CBH	Compagnie de la Baie d'Hudson
HGMC	Haida Gwaii Management Council
HQ	Hydro-Québec
IBC	Initiative boréale canadienne
ITUM	Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam
IZNB	Initiative des zones boréales nordiques
KKRP	Kunst'aa Guu – Kunst'aayah Reconciliation Protocol
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LDBJ	Loi sur le développement de la Baie-James
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire
MBJ	Municipalité de la Baie-James
MRC	Municipalité régionale de comté
MRN	Ministère des Ressources naturelles du Québec
MRNO	Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario
OFNA	Ontario Far North Act : Loi relative à l'aménagement et la protection du grand nord
PAFI	Plan d'aménagement forestier intégré
PAFIO	Plan d'aménagement forestier intégré – volet opérationnel
PAFIT	Plan d'aménagement forestier intégré – volet tactique
PATP	Plan d'affectation du territoire public
PGAF	Plan général d'aménagement forestier
PRDIRT	Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire
PRUTR	Plan régional de l'utilisation du territoire et des ressources
SAD	Schéma d'aménagement et de développement
SDBJ	Société de développement de la Baie-James
SDC	Société de développement crie
SEBJ	Société de l'énergie de la Baie James
SHN	Secretariat of the Haida Nation

SLUA	Haida Gwaii Strategic Land Use Agreement
ST	Solutions Table (Haida Gwaii)
TFL	Tree Farm Licence
TLGIRT	Table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire
UmM	Uashat mak Mani-Utenam
WFI	Whitefeather Forest Initiative



## RÉSUMÉ

Le concept de nation est défini dans cette thèse en référence aux groupes qui entretiennent une relation particulière avec la terre où ils vivent. Cette « territorialité » est codifiée dans un régime foncier particulier. La relation avec le territoire que chaque nation a développée façonne sa culture et justifie qu'on distingue certaines nations d'autres communautés qui composent le Canada, mais qui ont plutôt emprunté le régime foncier déjà en place. Compte tenu de la nature de l'État moderne, à laquelle se conforme la fédération canadienne, il y a une résistance du pouvoir central à la reconnaissance politique de nations – et de territorialités – alternatives à la majoritaire. La prémisse sur laquelle se fonde cette thèse est plutôt celle de la nécessité, dans les États sociologiquement multinationaux, que chaque nation puisse exercer sa territorialité le plus librement possible. Or, la question territoriale au Canada exprime plutôt le décalage qui existe entre les structures de la fédération canadienne et la diversité nationale qui compose sa société.

Cette thèse souligne l'importance des territoires dans la constitution des identités collectives et plaide pour leur prise en considération dans la réflexion sur la gestion de la diversité dans les sociétés complexes comme celle du Canada. Une telle entreprise est toutefois confrontée au problème de la sous-théorisation de la notion de territoire dans la littérature sur la gestion de la diversité. Le premier objectif de cette thèse est d'introduire cette notion dans la théorie sur le fédéralisme multinational, afin de contribuer à la réflexion sur l'arrimage des institutions fédérales à la société multinationale canadienne. La principale contribution théorique découle de la définition fonctionnaliste du concept de territorialité, qui permet de sortir le territoire de la logique exclusive et de définir le pluralisme territorial en référence à un maximum de superposition territoriale et un minimum de hiérarchie entre les territoires. Le fédéralisme multinational devrait ainsi permettre un degré élevé de pluralisme territorial. Cette thèse se penche donc sur les conditions de réalisation du fédéralisme multinational. Des conditions structurelles, processuelles et symboliques sont définies, et ce afin d'évaluer le potentiel de la planification territoriale autochtone (PTA) pour réformer la fédération canadienne.

Le deuxième objectif est de fournir des réponses aux questions que se pose la communauté innue de Uashat mak Mani-Utenam dans l'élaboration de son projet de planification territoriale. Ces deux objectifs justifient de se pencher sur la « question territoriale », qui exprime l'échec des systèmes politiques contemporains à assurer la coexistence de plusieurs nations dans un même espace. La question territoriale est décrite aux échelles mondiale, canadienne et communautaire. Le concept de système territorial est défini afin d'opérationnaliser la recherche empirique, qui prend la forme d'une étude comparée de la planification territoriale des Cris d'Eeyou Istchee, des



Anishinabeg de Pikangikum et des Haïda d'Haida Gwaii. Il en ressort que la PTA permet l'approfondissement du pluralisme territorial, car elle normalise la superposition des territoires autochtone et étatique et elle favorise leur coordination. Il est raisonnable de croire que la PTA peut amener un éventuel changement du statut des peuples autochtones dans la fédération canadienne. Cinq facteurs de succès de la PTA sont identifiés : 1) la mobilisation de la communauté; 2) un dialogue intercommunautaire de qualité; 3) une vision du développement à la fois culturellement adaptée à la communauté et interculturelle; 4) la maîtrise par la communauté des systèmes d'information géographique; 5) des idées et des moyens pour la mise en œuvre du plan.

En contrepartie, ce n'est pas exactement la poursuite d'un but commun qui amène les gouvernements autochtones et provinciaux à s'entendre sur le sujet de la planification territoriale. Les premiers cherchent surtout à augmenter leur liberté à l'intérieur de la fédération et à accroître le pluralisme national, alors que les deuxièmes se préoccupent davantage de cohésion et d'efficacité. De plus, les changements amenés par la PTA affectent peu les structures de la fédération canadienne. Ainsi, le potentiel transformateur de la PTA dans la fédération canadienne se limite à la gouvernance et affecte peu le gouvernement, qui demeure non-autochtone. Cette thèse se conclut par une discussion sur les raisons qui pourraient inciter les Autochtones et les gouvernements à créer des institutions démocratiques communes aux nations qui sont à l'origine du Canada, une solution qui est présentée comme garantissant un maximum de pluralisme territorial – à la condition, évidemment, qu'il y ait décolonisation et autochtonisation de ces institutions. À cette fin, les changements graduels comme ceux qu'incarnent les ententes sur la PTA sont insuffisants, malgré leur grand intérêt pour répondre à certains enjeux pressants auxquels les communautés autochtones sont confrontées. Les changements constitutionnels sont également nécessaires.

**MOTS CLÉS :** territorialité, nation, fédéralisme, pluralisme territorial, Autochtones, planification territoriale autochtone, Uashat mak Mani-Utenam, Eeyou Istchee, Haida Gwaii, Pikangikum



## ABSTRACT

### TERRITORY AND MULTINATIONAL FEDERALISM: UASHAT MAK MANI-UTENAM AND INDIGENOUS LAND USE PLANNING IN CANADA

Nation is defined in this thesis with reference to groups that have a special kind of relationship with the land on which they live. This "territoriality" is codified in a specific land tenure and conception of property. The relationship with territory developed by each nation is a formative aspect of their respective cultures and justifies distinguishing certain nations from other Canadian communities that have merely assumed the land tenure and property regime that was already in place when they established in Canada.

In modern states such as the Canadian federation, central powers tend to resist the political recognition of nations, and notions of territory, that differ from the majority. This thesis, however, is founded on the premise that each nation within a multination state ought to be able to exercise its territoriality as freely as possible. Studying territoriality in Canada reveals that the Canadian federation, and the diversity of nations from which Canadian society is comprised, are not in synch.

This thesis highlights the importance of territories in the construction of collective identities, and puts forward that territory be taken into account when reflecting upon the management of diversity in complex societies, like Canada. But such an endeavor is confronted with a problem: in the literature on the management of diversity, the concept of territory is under theorized. The first objective of this thesis is to integrate the concept of territory within the framework of theories of multinational federalism, so as to contribute to the discussion on how federal institutions could better align with Canadian multinational society.

The primary theoretical contribution of this thesis flows from an original, functionalist definition of territoriality, which frees the notion of territory from an exclusivist understanding, and instead defines territorial pluralism as a maximum of overlap and a minimum of hierarchy between multiple territories. Multinational federalism ought to promote a large degree of territorial pluralism. Thus, this thesis speaks to the conditions under which multinational federalism can be realized. Structural, processual, and symbolic conditions are identified in order to evaluate the potential for Indigenous land use planning (ILUP) to reform the Canadian federation.

The second objective is to provide answers to questions raised by the Innu community of Uashat mak Mani-Utenam while initiating the development of a

community based land use planning project. These two objectives are connected to the challenge of territorial pluralism that confronts multinational societies. This challenge is described at the global, Canadian, and local scales. The concept of "territorial system" is defined in order to operationalize the empirical research that follows. This research is a comparative study of ILUP among the Cree of Eeyou Istchee, the Anishinabeg of Pikangikum First Nation, and the Haida of Haida Gwaii. It comes to light that ILUP fosters territorial pluralism, in so far as it normalizes the overlap of Indigenous and state territories, and contributes to their coordination. It is reasonable to suggest that ILUP can eventually lead to a change in status for the Indigenous Peoples in the Canadian federation. Five success factors of ILUP are identified in this thesis: 1) community mobilization; 2) cross-community dialogue; 3) a development vision that is both adapted to the community, and intercultural; 4) community-based expertise in geographic information systems; 5) ideas and means for implementing the plan.

Meanwhile, it is not exactly the pursuit of a common goal that leads Indigenous and provincial governments to agree on land use planning. The former seek to increase their liberty within the federation and to expand national pluralism. The latter, however, continue to worry about cohesion and efficiency. In addition, the changes brought by ILUP have a minimal effect on the structure of the Canadian federation. In this sense, the transformative potential of ILUP within the Canadian federation is limited to governance, and has little impact on government, which remains non-Indigenous. This thesis concludes with a discussion of the reasons that could motivate Indigenous Peoples and governments to share democratic institutions, as this avenue would guarantee a maximum of territorial pluralism – under the condition that these institutions are decolonized and indigenized. In this respect, gradual changes, such as those proposed in agreements on ILUP, are insufficient despite their appeal for responding to pressing situations that face Indigenous communities. Constitutional changes are also necessary.

**KEYWORDS:** Territoriality, Nation, Federalism, Territorial Pluralism, Aboriginal, Indigenous land use planning, Uashat mak Mani-Utenam, Eeyou Istchee, Haida Gwaii, Pikangikum

## INTRODUCTION

Rares sont ceux qui manifestent une opposition de principe à l'existence de la diversité. Il existe pourtant des manifestations de la diversité que l'on cherche à contenir ou même à éradiquer. La diversité nationale est du nombre des phénomènes avec lesquels les sociétés humaines ont de la difficulté à composer. Le nationalisme a provoqué un grand nombre de conflits qui se sont soldés dans le sang. Pourtant, dans cette thèse, la diversité nationale n'est pas posée comme un problème. C'est plutôt la façon de concilier cette diversité qui est inadéquate. La diversité nationale amène des conflits de territorialité et le modèle de l'État moderne est utilisé depuis le 17<sup>e</sup> siècle afin de les gérer. Or, dans les démocraties libérales, ce modèle s'avère surtout favorable aux nations qui forment la majorité de la population de l'État (Gagnon *et al.*, 2007). Bien que cette forme d'organisation politique contribue au maintien d'une certaine diversité « internationale » (dans la mesure où chaque État représente une nation), elle sied mal à l'existence d'une diversité nationale à l'intérieur des frontières de l'État.

Certains analystes diront que le phénomène national est évanescent et que les systèmes politiques ne devraient pas être organisés de manière à entretenir les nationalismes.<sup>1</sup> Pourtant, les nations correspondent à des collectivités qui ont développé une territorialité distincte, laquelle se traduit par une relation particulière avec le territoire. Or, rien n'est moins permanent que la territorialité humaine. La diversité nationale a donc son équivalent en diversité territoriale, et cette dernière mérite non seulement d'être préservée, mais aussi d'être mise en valeur. À cette fin, il est nécessaire que les nations constitutives des États sociologiquement multinationaux puissent exercer librement (le plus possible) leur territorialité.

---

<sup>1</sup> Par exemple : Brubaker (1994).



Évidemment, il s'agit d'une affirmation qui doit être nuancée. L'exemple de la communauté innue de Uashat et Maliotenam (« Uashat mak Mani-Utenam » dans la langue innue, ci-après UmM), située dans la péninsule Québec-Labrador, est utile pour illustrer et justifier cette prise de position initiale. Les Innus forment un peuple autochtone des Amériques et UmM, qui rassemble environ 4000 personnes, en constitue une des onze communautés (neuf au Québec, deux au Labrador). Traditionnellement, les Innus forment un peuple nomade occupant des territoires sur une base familiale en hiver et communautaire en été. Les Innus ne constituent peut-être pas une nation dans le strict sens moderniste, où la nation correspond à une « communauté imaginée » (Anderson, 1996) par une multitude de personnes qui ne se connaissent pas et qui ont, au final, peu de choses en commun. Selon cette conception, les Innus ne seraient pas assez nombreux, ni assez modernes, pour former une nation et disposer des droits qu'on lui reconnaît habituellement, comme le droit à l'autodétermination. Pourtant, les Innus pratiquaient, à l'instar des autres peuples autochtones des Amériques, une forme de territorialité profondément différente de celles des puissances colonisatrices européennes, notamment celle, britannique, dont a hérité la fédération canadienne. Or, la territorialité innue s'est maintenue et a évolué jusqu'à ce jour, malgré les obstacles auxquels elle a été confrontée.<sup>2</sup> Environ 90 familles de UmM possèdent toujours un territoire de chasse (aussi appelé « ancestral » ou « familial ») quelque part dans le bassin versant des grandes rivières (Moisie, Sainte-Marguerite, Caniapiscou) qui irriguent la région. Ces territoires de chasse, tous contigus, sont gérés selon des règles coutumières.

La gestion innue du territoire n'a pas été reconnue lors de la création de la fédération canadienne. Elle était associée à des formes de territorialité « primitives », vouées à disparaître, car elle ne générât pas un excédent de production susceptible de nourrir la croissance économique et démographique nécessaire au capitalisme. Elle n'a donc généralement pas été prise en considération par les administrations gouvernementales

---

<sup>2</sup> Les enjeux territoriaux de la communauté de UmM sont présentés au chapitre VI.

dans leurs décisions concernant le développement du territoire. Depuis les années 1950, les territoires ancestraux de UmM ont été grandement dégradés par le développement minier, forestier et hydro-électrique, sans que les retombées positives de ce développement ne profitent à la communauté. De plus, le gouvernement québécois accorde des baux et des permis à des usagers de la faune dont les activités entrent directement en conflit avec celles des Innus, qui dépendaient des mêmes ressources pour leur subsistance et qui en dépendent encore aujourd'hui pour des raisons davantage culturelles.

Ainsi, la région occupée traditionnellement par les Innus est-elle couverte par deux systèmes de gouvernance territoriale qui ne disposent ni de la même reconnaissance dans les institutions étatiques, ni des mêmes moyens pour s'affirmer, et qui ne sont pas harmonisés. Ceci cause naturellement quelques inconvénients. D'abord, il peut en résulter une double utilisation des ressources, étant donné que les deux systèmes planifient leur utilisation du territoire indépendamment l'un de l'autre. Il peut aussi en résulter une utilisation incompatible avec l'utilisation courante ou prévue dans l'un ou l'autre système. Ce désagrément est plus prononcé pour les Innus, car la territorialité héritée des cultures européennes permet davantage des utilisations abusives du territoire qui conduisent à sa dégradation à grande échelle. Au final, il n'y a pas que la pérennité des ressources qui est menacée ; la relation particulière des Innus avec le territoire – un élément fondamental de leur culture – est précarisée par l'insuffisance de leur participation aux décisions qui affectent l'utilisation des ressources sur leurs territoires ancestraux. Une telle situation tend à confirmer l'observation de plusieurs analystes voulant que la structure de la fédération canadienne et ses institutions sont décalées par rapport à la diversité nationale qui compose sa société, et que ce décalage fait en sorte qu'elle n'offre pas à ses différentes nations constitutives des chances égales de se réaliser (Gagnon et Laforest, 1993; Kymlicka, 1998, 2001; McRoberts, 1999, 2001; Gagnon, 2006, 2007; Noël, 2008; Tully, 1999a, 1999b).

De quelle façon la situation devrait-elle être gérée? Contrairement à certaines idées-reçues persistantes,<sup>3</sup> il y a plus d'une raison en faveur de la protection et de la mise en valeur de la territorialité innue, et ce même s'il s'est trouvé quelques chercheurs pour plaider la disparition passée des Innus.<sup>4</sup> De plus en plus d'analystes s'intéressent au problème de la relation entre les Autochtones et l'État. Les réponses à cette question et les raisons pour justifier la reconnaissance de la culture innue sont souvent formulées sous la forme de droits : droit à l'autodétermination, droit au territoire, droit à l'autonomie gouvernementale, etc. Il s'agit d'une façon de présenter les choses qui ne sera pas privilégiée dans cette thèse, car l'objectif poursuivi n'est pas de définir quelque droit, d'en circonscrire l'application ou d'en dénoncer le non-respect. Le point sur lequel cette thèse insiste est celui de l'importance des territoires dans la constitution des identités collectives et la nécessité de leur prise en considération dans la réflexion sur la gestion de la diversité dans les sociétés complexes.<sup>5</sup>

La question de la « gestion de la diversité » est très en vogue dans les milieux universitaires depuis les années 1990, étant abordée sous l'angle de la citoyenneté, du constitutionnalisme, du multiculturalisme, du multinationalisme ou du cosmopolitisme.<sup>6</sup> Le fédéralisme représente également une des avenues privilégiées. Pourtant, la notion de territoire est au pire absente, au mieux sous-théorisée, par les philosophes et les politologues qui s'intéressent à la gestion de la diversité. L'objectif premier de cette thèse est ainsi d'introduire la notion de territoire dans la théorie

---

<sup>3</sup> La méconnaissance de la société majoritaire envers les cultures et les réalités autochtones demeure largement ancrée dans la société québécoise et canadienne, au point même où une maison d'édition de bonne réputation comme Hurtubise publie un livre étonnant d'ignorance sur la problématique des relations entre le Québec et les Autochtones : Morissette (2012).

<sup>4</sup> Il n'est pas ici question de méconnaissance, mais plutôt de sélection et d'interprétation discutable des sources. Voir : *Infra*. Section 6.1 (p.147).

<sup>5</sup> Une société complexe en est une dont la diversité constitutive se répartie en plusieurs catégories, lesquelles ont toutes une revendication légitime à un traitement différencié en matière de citoyenneté.

<sup>6</sup> Voir, par exemple : Tully (1999b), Kymlicka et Norman (2000), Gagnon et Tully (2001), Keating (2001), Kymlicka (2001), Gagnon *et al.* (2003), Seymour (2008).



politique sur le fédéralisme multinational, afin de nourrir la réflexion sur les moyens d'améliorer l'arrimage des institutions à la société multinationale canadienne.

Cette thèse poursuit toutefois un objectif parallèle, qui est celui de répondre à quelques questions concrètes que se pose la communauté de UmM par rapport aux moyens d'accroître son influence sur le développement qui a cours sur ses territoires ancestraux. L'avenue que UmM souhaite explorer est celle de la planification territoriale autochtone (PTA), une approche à laquelle de plus en plus de communautés autochtones – et d'universitaires – s'intéressent. Ceci explique pourquoi cette thèse se penche tout particulièrement sur le potentiel de la PTA pour réaliser une forme de fédéralisme multinational. La PTA y est située dans le contexte de la question territoriale autochtone au Canada et trois cas particuliers sont étudiés : ceux des Cris d'Eeyou Istchee (Québec), des Anishinabeg de Pikangikum (Ontario) et des Haïdas de Haida Gwaii (Colombie-Britannique). La PTA représente-t-elle un développement prometteur pour le fédéralisme multinational? Quels enseignements la communauté de UmM peut-elle tirer de ces expériences menées ailleurs au Canada? La recherche menée dans le cadre de cette thèse amène à la conclusion que la PTA permet des progrès sensibles du point de vue multinational. Elle illustre aussi, cependant, la difficulté que représente la réforme des institutions démocratiques de l'État de manière à les rendre davantage représentatives de la diversité nationale.

La communauté de UmM, dont les enjeux territoriaux seront présentés plus en détail au chapitre VI, figure dans cette thèse pour un ensemble de raisons. D'abord, les enjeux auxquels la communauté est confrontée sont parfaitement caractéristiques de la question territoriale autochtone au Canada et ont ainsi une valeur illustrative. Puis, la communauté de UmM développe un projet qui suscitait des questions auxquelles cette thèse pouvait fournir des réponses. Finalement, la possibilité de travailler en collaboration avec la communauté fournissait l'occasion d'ancrer le questionnement théorique de cette recherche dans le « réel », c'est-à-dire en s'inspirant de cas

concrets.<sup>7</sup> Ce travail de collaboration avec une communauté autochtone a fourni un incitatif fort à explorer la posture épistémologique qui devait orienter cette recherche largement poursuivie en milieu autochtone. Celle-ci est présentée au chapitre I, avec la méthodologie employée dans cette thèse.

Les Autochtones sont sujets de recherche des scientifiques occidentaux depuis longtemps déjà, à commencer par les anthropologues au 19<sup>e</sup> siècle. Malgré cela, les conditions socio-économiques actuelles vécues dans la plupart des communautés autochtones sont plus difficiles que partout ailleurs. Il faut se rendre à l'évidence que la recherche « sur » les Autochtones n'a pas eu d'effet significativement positif sur leur qualité de vie. Compte tenu de l'insuffisance des retombées positives de la recherche occidentale pour le bien-être des Autochtones (Smith, 1999; Brant Castellano, 2004; Guay et Martin, 2008; Martin, 2013; Comat, 2014), les chercheurs qui étudient des questions qui les concernent sont de plus en plus incités à se sensibiliser à l'éthique de la recherche en milieu autochtone. Les trois principaux organismes qui financent la recherche au Canada ont d'ailleurs établi que la recherche concernant les Autochtones devait désormais leur être bénéfique et que des ententes de collaboration devaient être négociées à cette fin entre le chercheur et la communauté (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada *et al.*, 2010 : chapitre 9). Ceci donne une dimension collaborative à l'éthique de la recherche à laquelle se soumet cette thèse. L'éthique collaborative prescrit l'élargissement des retombées positives de la science (Lechner, 2013) et elle prend position pour la création de conditions favorables au changement social (Cahill, 2007). La collaboration, qui contribue à la création de synergies propices au développement des connaissances (Lévesque 2012), place le chercheur dans une position où la neutralité et le non-engagement sont difficiles, voire inappropriés (Cahill, 2007; Morelle et Ripoll, 2009). Ceci oblige le chercheur à rejeter les cadres déterministes de la science

---

<sup>7</sup> Certains argueront que toute articulation d'un problème est le fruit d'une certaine conception des choses et qu'il n'existe donc pas de problème « réel ». Voir Shapiro (2004) pour une discussion sur ce sujet.



positive (où la méthode est déterminée par un problème théorique plutôt que réel) et à adopter une posture réflexive envers son travail. Cette posture justifie l'approche éclectique préconisée dans cette thèse, où se juxtaposent les disciplines de la géographie et de la science politique, ainsi que des contributions théoriques, empiriques et normatives.

La principale contribution théorique de cette thèse concerne la notion de territoire, définie au chapitre II. Celle-ci permet d'abord d'adopter une perspective territoriale qui s'accorde bien aux préoccupations des Autochtones (Guay et Martin, 2013). Cette perspective permet ensuite de résoudre la sous-théorisation du territoire qui caractérise la majorité des travaux en sciences sociales. Le territoire y est trop souvent réduit à sa manifestation étatique. Ainsi, au sujet du défi de la diversité nationale au sein de l'État, la question généralement posée est celle à savoir comment vivre ensemble sur un *même* territoire (à comprendre : celui de l'État). Pourtant, s'il y a engagement envers la diversité nationale, le « vivre ensemble » devrait plutôt permettre que les territoires nationaux ne soient pas mutuellement exclusifs. La question la plus susceptible de générer des réponses satisfaisantes – et innovantes – est alors de savoir comment gérer la concurrence des revendications légitimes au territoire.<sup>8</sup>

La notion de territoire définie dans cette thèse s'appuie sur différents apports de l'anthropologie, de la géographie culturelle et de la géographie politique. Le territoire y apparaît comme exerçant un rôle fondamental pour la culture. Il est l'expression des relations qui traversent la société, à la fois à l'intérieur d'elle-même et vers l'extérieur avec son environnement. Ces relations expriment en fait la territorialité pratiquée par la société en question. Ce qui distingue la façon dont la notion de territoire est conçue dans cette thèse est le recours à une définition fonctionnaliste de la territorialité qui offre une compréhension élargie du phénomène territorial par rapport aux définitions

---

<sup>8</sup> Pour une discussion sur le sujet, voir, outre cette thèse : Germain (2012d).

comportementales généralement adoptées dans la littérature. Ceci contribue à démontrer que d'autres formes de territorialité que celle de l'État existent. De plus, en faisant intervenir la théorie générale des systèmes, on comprend mieux le processus de création des territoires. Trois éléments s'en dégagent : d'abord, deux idéaux-type de territoires – les territoires formels et les territoires fonctionnels – qui sont utiles au plan conceptuel; ensuite, le concept de système territorial, qui sera nécessaire au plan opérationnel; et finalement, le constat selon lequel les territoires sont le résultat de processus de cause à effet non-linéaires.

Ce dernier constat en rejoint un autre qui a déjà été relevé dans la théorie sur le fédéralisme et les fédérations, à savoir que la relation entre la société et ses institutions est bidirectionnelle (Watts, 2002). Il ne faut pas croire que les institutions politiques fédérales ont été créées à l'image de la diversité de la société. En effet, les institutions ne sont pas seulement le produit de leur environnement; elles ne jouent pas le rôle de variable dépendante dans le système politique; elles sont des forces indépendantes avec des effets qui leur sont propres (Simeon, 1975 : 504). Le père de l'approche sociologique du fédéralisme a remarqué que les institutions ne constituaient pas un indicateur précis de la diversité de la société, c'est-à-dire de sa « nature fédérale » (Livingston, 1952 : 84). Pourtant, un courant néo-institutionnaliste qui se réclame de l'approche sociologique suggère que les institutions se transforment graduellement de manière à devenir « congruentes » avec la société (Erk, 2008; Papillon 2008). Que faire, donc, lorsque les institutions fédérales ne reflètent pas adéquatement la diversité nationale qui compose la société? Est-ce que les institutions peuvent se transformer graduellement sous l'effet des processus fédéraux, ou bien un changement structurel, de portée constitutionnelle, est nécessaire?

Le chapitre III met la table pour la contribution normative qui accompagne ce questionnement. L'intérêt pour le fédéralisme en tant qu'outil de gestion de la diversité y est justifié, quoique le fédéralisme ne soit pas nécessairement

multinational. Il correspond en fait à une grande variété d'associations politiques. La fédération n'en est qu'une seule des manifestations et celle-ci peut autant être mononationale que multinationale. La principale caractéristique du fédéralisme est la combinaison de l'autonomie gouvernementale pour les entités fédérées et du partage des pouvoirs au sein d'une entité commune (Elazar, 1987; Watts, 2002). Cette combinaison des gouvernes autonome et partagée requiert non seulement une structure politique consignée dans la constitution fédérale, mais aussi une culture fédérale à même d'influencer les processus politiques entre les entités (Friedrich, 1968). Autrement dit, le fédéralisme correspond à un état et à une dynamique, définis *de jure* et *de facto*. Bien qu'il poursuive l'unité dans la diversité, le fédéralisme peut autant servir d'outil d'intégration que de différenciation, dépendamment du but poursuivi par les parties prenantes. Ce but est déterminé par la conjugaison des attributs de quatre « fins normatives » communes à tous les systèmes politiques fédéraux : la cohésion, le pluralisme, la liberté et l'efficience. Or, le fédéralisme multinational requiert une certaine forme de pluralisme et de liberté qui repose sur trois principes (communautaire, égalitaire et démocratique) et qui, rassemblés, militent en faveur de l'existence d'une diversité de communautés nationales réellement égales (une égalité substantielle et non seulement formelle) et constituant plusieurs *demoï* dans l'exercice de la démocratie (Gagnon, 2007a, 2007b).

Le territoire a, sans surprise, été négligé dans la théorie sur le fédéralisme multinational (comme dans l'étude de la fédération canadienne). L'attention des chercheurs s'est portée sur les questions constitutionnelles, les relations intergouvernementales ou l'élaboration des politiques publiques. Quand le territoire est présent dans les analyses, il est soit utilisé pour restreindre l'application de la solution fédérale aux seuls groupes qui forment une majorité sur leur territoire (d'une étendue suffisamment importante),<sup>9</sup> ou bien dénaturé de manière à plaider la

---

<sup>9</sup> Par exemple : McGarry *et al.* (2008), Basta *et al.* (2014).



dissociation des territoires politiques et nationaux.<sup>10</sup> Ces deux conceptions, *hyper-territoriale* et *a-territoriale*, sont problématiques car, d'une part, les nations qui ne sont pas majoritaires sur leur territoire ne bénéficient pas du modèle fédéral et, d'autre part, on leur demande d'atténuer le lien qu'elles entretiennent avec leur territoire, constitutif de leur identité. Compte tenu de la théorie développée au chapitre II, cette thèse met plutôt de l'avant le fait que le fédéralisme multinational doit permettre le pluralisme territorial, c'est-à-dire qu'il doit assurer la superposition et la coordination des territoires nationaux en assurant un minimum de hiérarchie entre eux.

L'atteinte du pluralisme territorial requiert ainsi la mise en place des conditions de réalisation du fédéralisme multinational, discutées en fin de chapitre III. Trois catégories de conditions sont identifiées : structurelles, processuelles et symboliques. Cependant, les analystes et les promoteurs du fédéralisme multinational ne s'entendent pas sur les moyens, certains mettant l'accent sur les conditions structurelles, d'autres sur les conditions processuelles. Il s'en dégage deux approches : une *initialiste* et une *incrémentaliste*. La première avance que l'union fédérale des communautés nationales doit résulter d'un consentement libre et négocié, alors que la deuxième prend acte de la difficulté des réformes constitutionnelles et privilégie des ajustements graduels dont l'effet cumulatif entraîne l'adaptation des institutions à la réalité sociologique. Voilà le point sur lequel cette thèse amène, en conclusion, une contribution normative.

La deuxième partie de cette thèse met en commun et en contexte les trois perspectives (autochtone, territoriale et multinationale) privilégiées dans la première partie sur la méthode. L'objectif y est d'offrir un aperçu global de la question territoriale, c'est-à-dire des défis auxquels est confrontée toute société se souciant de préserver sa diversité nationale constitutive. Les trois chapitres qui composent cette partie

---

<sup>10</sup> Par exemple : Pierré-Caps (1995).

correspondent à trois échelles d'analyse. Le chapitre IV décrit le problème à l'échelle mondiale et fait état des contraintes du modèle de l'État-nation à l'heure de la mondialisation. Même si l'État est mis à l'épreuve, il persiste. Cependant, il est possible que la mondialisation amène de nouvelles occasions pour favoriser la coexistence des peuples au sein d'un même État. La mondialisation amène aussi, par contre, une remise en question du concept de nation. En fait, la réalité substantielle de la nation est menacée par la même logique transformatrice qui affecte l'État : l'émergence de nouveaux réseaux qui suggèrent l'évanescence des formes d'association existantes. Ce chapitre conclut néanmoins à la persistance du phénomène national et propose de définir la nation en lien avec le territoire, ce qui permet d'identifier les nations constitutives du Canada.

Le chapitre V porte sur la question territoriale autochtone à l'échelle du Canada. La cause de la question territoriale au Canada se trouve dans le décalage entre la diversité des nations à l'origine de la société fédérale canadienne et les institutions issues du fédéralisme. Ce décalage permet de croire que la fédération canadienne telle qu'elle est présentement n'offre pas à ses composantes nationales des chances égales de se réaliser (Gagnon et Laforest, 1993; Kymlicka, 1998, 2001; McRoberts, 1999, 2001; Gagnon, 2006, 2007; Noël, 2008; Tully, 1999a, 1999b). Ceci crée des tensions qui se matérialisent dans une variété de conflits. Un conflit particulièrement menaçant pour l'intégrité territoriale du Canada est celui opposant les nations québécoise et canadienne, *via* leur État respectif (provincial pour la première, fédéral pour la deuxième). Ce conflit est lié à des conceptions différentes des objectifs de l'union fédérale de 1867, des raisons d'être de la fédération canadienne et des ajustements à y apporter suivant la transformation du contexte socio-économique. En résumé, les deux conceptions qui s'affrontent sont la conception biculturelle (ou *dualiste*), plus

commune aux Québécois (et autres « Canadiens français »),<sup>11</sup> et la conception multiculturaliste canadienne.<sup>12</sup> Il en résulte un affrontement des nationalismes canadien et québécois, le premier pour gagner l'allégeance première des individus, le deuxième pour préserver et accroître les moyens politiques à la disposition des Québécois (et autres Canadiens français) pour entretenir une identité distincte en Amérique, une identité par ailleurs en recul partout hormis au Québec, où la nature même de cette identité est sérieusement débattue.

Alors que la question territoriale posée pas le Québec s'explique par le rejet de la conception dualiste issue du pacte de 1867 que symbolise le rapatriement de la Constitution canadienne et l'enchâssement d'une Charte des droits et libertés sans le consentement du Québec en 1982, la question territoriale autochtone s'explique plutôt par l'exclusion des peuples autochtones de l'union fédérale de 1867 (Canada, 1996a : xxiv). Le chapitre V propose une autopsie de la question territoriale autochtone dans la lorgnette des trois dimensions attribuées au système territorial, définies au chapitre II. La question territoriale autochtone se caractérise ainsi par la dépossession territoriale, la délégitimation gouvernementale et l'imposition de la relation européenne avec la terre. Les remèdes proposés ont été ceux du recours aux tribunaux, de la négociation (d'une gamme élargie d'ententes) et d'initiatives législatives par les parlements fédéral et provinciaux. Ces remèdes ont été d'une efficacité variable et relative et la question territoriale autochtone persiste.

Le chapitre VI s'intéresse plus particulièrement aux enjeux territoriaux à l'échelle de la communauté de UmM, qui se prépare à assumer davantage de responsabilités en matière de planification territoriale. Les principaux défis auxquels la communauté est

---

<sup>11</sup> Pour une illustration détaillée de la conception dualiste, voir le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Québec et Tremblay, 1956) et le Rapport préliminaire de la commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Canada *et al.*, 1965).

<sup>12</sup> La fin du dualisme est d'abord signifiée dans le volume 4 du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Canada, 1969). Pour un regard critique sur l'abandon du dualisme, voir : Laforest (1992), Paquin (1999), Gagnon (2003a).



confrontée sont ceux, d'abord, de faire reconnaître les droits des Innus sur le territoire. Plus d'un siècle et demi de développement industriel n'ont pas bénéficié aux Innus, en plus de détériorer considérablement les milieux qui constituaient la base de leur économie. Cette période marque aussi l'arrivée des gestionnaires de l'État (fédéral et provincial) et l'affirmation *de facto* de ses compétences. La gestion innue et son régime foncier propre en ont été affaiblis, mais ont néanmoins réussi à persister. Le contexte contraignant dans lequel ces derniers peuvent s'affirmer a cependant généré des tensions à propos de l'échelle à laquelle les revendications communautaires se font. Trois conceptions différentes du locus de la souveraineté innue se font désormais concurrence : la famille, la « communauté » ou la nation. Parmi les contraintes existantes, on trouve le langage de la propriété privée, à propos de laquelle les gouvernements veulent éliminer les incertitudes qui grèvent les investissements sur le territoire. La population de UmM doit ainsi faire l'effort de la difficile conciliation de deux mondes différents : celui des propriétaires, et celui des gardiens du territoire, qui correspond davantage à leur héritage culturel. Cette conciliation peut-elle prendre la forme d'un traité, c'est-à-dire d'une entente sur leur revendication territoriale globale? Les conditions dans lesquelles doivent être négociés les traités laissent perplexe. Dans ce contexte, la PTA se présente comme une avenue stratégique à considérer.

La troisième partie de cette thèse porte justement sur trois cas de PTA. Le premier est celui des Cris (*Eeyous* ou *Eenous* dans la langue crie) d'Eeyou Istchee, au Québec, présenté au chapitre VII. Les Cris ont dû accepter d'éteindre leur titre ancestral en 1975 lors de la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), mais ils ont continué à négocier pour reprendre le contrôle sur leurs territoires. Deux ententes assez récentes ont permis aux Cris de s'inviter dans le processus de planification territoriale québécois.<sup>13</sup> De nouvelles institutions,

---

<sup>13</sup> Il s'agit de l'Entente concernant une nouvelle relation entre les Cris et le Québec (la *Paix des Braves*) de 2002 et l'Entente sur la gouvernance dans le territoire Eeyou Istchee Baie-James de 2012.



autonomes et partagées, en sont issues. La structure de gouvernance territoriale s'en trouve significativement modifiée. Des facteurs de succès de l'approche crie sont identifiés en conclusion de chapitre.

Le deuxième cas de PTA à être étudié est celui de la Première Nation de Pikangikum (PNP), une communauté anishinabeg (ojibwa) située dans le nord-ouest ontarien. Ce cas fait l'objet du chapitre VIII. Le titre sur le territoire que détenaient les ancêtres des membres de la PNP a été éteint avec le traité historique n° 5, en 1875. Les gens de Pikangikum (*Beekahncheekahmeeng Paymahteeseewahch*) ont choisi d'adopter une approche pragmatique dans leurs relations avec les gouvernements. L'histoire de l'implication de la communauté dans la planification territoriale moderne commence lorsque le gouvernement ontarien accorde à l'industrie forestière des baux sur d'importantes superficies du Nord ontarien. Ces débuts se font sous la forme d'une opposition dans laquelle la PNP s'est jointe à d'autres communautés pour dénoncer les initiatives du gouvernement, faites sans les consulter. Cette opposition obtient une forme de moratoire qui permet aux gens de Pikangikum de prendre le temps de réfléchir à leur avenir. C'est ainsi qu'est né, sous l'inspiration des Aînés de la communauté, un projet endogène de développement forestier : la *Whitefeather Forest Initiative*. Ce projet s'est arrimé aux nouvelles initiatives législatives provinciales, il a généré un travail conjoint avec les autorités provinciales, et il a abouti à un document de vision et de planification territoriale, à une évaluation environnementale, à un plan d'affaire et à l'incorporation d'une entreprise communautaire axée sur la foresterie. Les gens de Pikangikum ont ainsi réussi à réunir les gouvernances coutumière et corporative de manière à élaborer un projet de développement économique culturellement adapté. Un bilan et des facteurs de succès sont offerts en conclusion de chapitre.

Le troisième et dernier cas étudié dans cette thèse, au chapitre IX, est celui de la nation haïda en Colombie-Britannique. Les Haïdas, comme les Innus, n'ont jamais

cédé leur titre par voie de traité. Après avoir déposé une demande pour entamer une négociation territoriale, les Haïdas ont été confrontés à la déforestation rapide et abusive des forêts de Haida Gwaii, l'archipel autrefois nommé « Îles de la Reine-Charlotte », dont l'ensemble constitue le territoire ancestral haïda. Ils ont alors formé des alliances stratégiques pour défendre le territoire, en attendant la conclusion d'un traité qui ne venait pas, un processus dont ils se sont retirés depuis. La mobilisation citoyenne cohérente des Haïdas dès le début des années 1980, sous un leadership fort et unificateur, leur a permis de négocier une succession d'ententes avec les gouvernements qui leur reconnaît toujours plus d'autorité sur le territoire. La solution trouvée par les Haïda a été de s'entendre sur le fait qu'il y avait désaccord sur les questions du titre haïda et de la souveraineté canadienne, et de le reconnaître dans les ententes. Au fil de ces ententes, les Haïdas ont acquis les outils et les aptitudes pour se présenter en partenaires crédibles du développement territorial. Ils ont cherché à standardiser le processus de consultation et d'accommodement qui découle de l'obligation du gouvernement à leur égard, telle que définie dans une décision de la Cour suprême qui les concerne directement (l'arrêt *Nation haïda* de 2004). Les efforts des dernières décennies leur ont permis de renforcer leur gouvernance autonome, autant coutumière que corporative, tout en développant la gouvernance partagée. Le plus récent accord avec la province a même permis la création d'un organisme conjoint dont l'autorité n'est soumise ni à la province, ni à la nation, ce qui représente un développement inédit au Canada en matière d'institutions défiant la souveraineté canadienne. Le cas haïda se présente ainsi comme un exemple de l'importance de la PTA dans une perspective de transformation graduelle du fédéralisme canadien.

Le chapitre X fait la synthèse des chapitres 6 à 9 en fonction de deux catégories de questionnement. La première catégorie se rapporte aux questions que peut se poser UmM en prévision de son projet de planification territoriale. Y est soulignée l'importance de la PTA pour le développement des capacités dans la communauté. À cet égard, la maîtrise des informations géographiques sur le territoire est cruciale. La

PTA apparaît ainsi comme une approche pragmatique qui favorise un développement économique culturellement adapté, à condition que la communauté pense plus loin que le plan, c'est-à-dire aux façons de prendre part au développement prévu et, idéalement, de le prendre en charge. La mobilisation de la communauté autour d'un leadership fort est un facteur déterminant du succès de la PTA, alors que le contexte de l'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones (avec ou sans traité) ne semble pas exercer un effet déterminant. Ceci conduit à la conclusion que la PTA devrait figurer en priorité sur la négociation d'un traité, mais qu'elle ne rend pas les ententes sur les revendications territoriales globales inutiles pour autant.

La deuxième catégorie de questionnement porte sur les interrogations théoriques (qui ne sont pas non plus dénuées d'intérêt pratique) soulevées au chapitre III sur le fédéralisme multinational. La PTA se présente définitivement comme un approfondissement du pluralisme territorial, en favorisant un nouvel arrimage des territorialités autochtones et non-autochtones. Elle permet également d'accroître l'étendue du contrôle des communautés sur leurs territoires ancestraux. Il en résulte une participation accrue des Autochtones à la gouvernance territoriale et un développement économique qui leur est davantage profitable. Ceci dit, il apparaît, à la lumière des fins normatives du fédéralisme, que les parties autochtones et gouvernementales ne poursuivent pas tout-à-fait les mêmes buts. Les communautés autochtones sont motivées par l'approfondissement du pluralisme et l'augmentation de leur liberté, alors que les gouvernements sont davantage soucieux de cohésion et d'efficacité. Cette non-concordance des buts poursuivis fait en sorte que le potentiel transformateur de la PTA s'arrête à la gouvernance et n'affecte pas le gouvernement, tout particulièrement les institutions démocratiques représentatives qui lui donnent sa légitimité d'action. Ainsi, d'un point de vue politique, la PTA s'inscrit dans un contexte plus large où la question territoriale autochtone demeure irrésolue au Canada. La PTA marque une amélioration, mais pas la panacée tant recherchée. Les cas de PTA présentés dans cette thèse illustrent le défi qui consiste à équilibrer la

gouverne autonome et partagée dans un système territorial pluraliste : la gouvernance territoriale y contribue, mais elle est insuffisante. L'équilibre entre gouverne autonome et partagée doit aussi se produire au niveau des institutions démocratiques représentatives et de leurs administrations. Or, la PTA transforme la gouvernance bien plus qu'elle ne transforme le gouvernement.



## PREMIÈRE PARTIE – LA MÉTHODE





## CHAPITRE I. LA RECHERCHE EN MILIEU AUTOCHTONE

*Research that produces nothing but books will not suffice.*

Kurt Lewin, 1946

L'exercice de rédaction d'une thèse de doctorat requiert une certaine conformité aux règles de la démarche scientifique, alors que cette démarche, qui est associée à la science occidentale, est souvent remise en question par les peuples autochtones (Smith, 1999; Martin, 2013). Comme cette thèse a donné lieu à un travail de collaboration avec une communauté autochtone, ce chapitre a pour objectif d'être explicite quant à la posture épistémologique et à la démarche empruntées.

### 1.1 POSTURE ÉPISTÉMOLOGIQUE

#### 1.1.1 ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE EN MILIEU AUTOCHTONE

Un travail de recherche concernant les Autochtones soulève nécessairement des questions d'ordre éthique. Linda Tuhiwai Smith rapporte que la « recherche » universitaire n'est pas bien perçue par les peuples autochtones. Elle a trop souvent été un outil d'acquisition de connaissances en appui au colonialisme et à l'impérialisme (Smith, 1999 : 1). Nombre d'Autochtones reprochent à la recherche occidentale d'avoir usurpé de larges pans de leur savoir (notamment la pharmacopée), ou encore de l'avoir déformé sous l'effet de cadres théoriques ethnocentriques et inappropriés. Le cloisonnement des disciplines et des champs de recherche a nui à l'élaboration de recherches axées sur les préoccupations des Autochtones. La recherche a plutôt servi, parfois, à légitimer l'adoption de politiques publiques qui leur ont été préjudiciables

ou à les présenter de manière réductrice dans les médias de la société majoritaire (Smith, 1999; Brant Castellano, 2004; Guay et Martin, 2008; Martin, 2013; Comat, 2014). Des Autochtones se sont ainsi plaints d'avoir trop souvent été l'objet de recherches sans que rien ne leur revienne (Brant Castellano, 2004 : 98; Asselin et Basile, 2012 : 6). Il leur semble plutôt que des chercheurs sont venus dans leur communauté pour y acquérir un savoir ou des connaissances avec lesquels ils sont repartis pour mieux faire avancer leur propre intérêt et leur carrière (Martin, 2013; Comat, 2014).<sup>14</sup>

Linda Tuhiwai Smith exprime la nécessité d'adopter une perspective critique sur la recherche<sup>15</sup> et de poser un certain nombre de questions préalables à un projet de recherche en milieu autochtone : de qui provient l'idée de cette recherche, à qui appartient-elle, quels intérêts sert-elle, qui en profitera, qui en décidera les questions et le cadre théorique, qui la mènera, l'écrira et en diffusera les résultats (Smith, 1999 : 10)? Ces questions ne s'appliquent pas toutes à cette thèse, car les Autochtones n'en sont pas les sujets. Cependant, l'éthique de la recherche en milieu autochtone ne concerne pas uniquement la recherche avec des sujets humains; elle s'applique à toute recherche susceptible d'affecter le bien-être des Autochtones (Brant Castellano, 2004 : 103). Les universités, les organismes de soutien à la recherche et différents organismes autochtones y ont été sensibilisés au cours des deux dernières décennies et se sont dotés de principes directeurs en matière d'éthique de la recherche en milieu autochtone (Association universitaire canadienne d'études nordiques, 2003; Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, 2005; Centre des Premières Nations, 2007; Conseil de recherches en sciences humaines du Canada *et al.*, 2010).

---

<sup>14</sup> Ce problème du chercheur qui semble davantage profiter de la recherche que les sujets qui y sont étudiés ne se limite pas aux recherches en milieu autochtone; voir Lacoste (1985), Comat (2014).

<sup>15</sup> Nous renvoyons le lecteur intéressé par cette question à son ouvrage : Smith (1999).

Cependant, la transposition de ces principes éthiques dans la pratique demeure un défi important. Outre la relation difficile qui s'est établie entre les chercheurs et les Autochtones dans le contexte du colonialisme,<sup>16</sup> sujet qui n'est pas discuté dans cette thèse, la méthode scientifique, et particulièrement les approches positivistes, sont en porte-à-faux avec les conceptions émergentes de l'éthique de la recherche en milieu autochtone. La science occidentale tend à réduire les phénomènes à leur plus simple expression afin de découvrir des liens de cause à effet. Comme le rapporte Marlene Brant Castellano, ce genre de recherche réductionniste qui cherche à exclure des variables ou des influences susceptibles de « contaminer » les séquences de cause à effet est considéré plus fiable que les données complexes et parfois inexplicables de l'expérience humaine. Sans rejeter le particulier, la science et l'éthique autochtones sont plutôt de nature holistique, c'est-à-dire que sans rejeter le particulier, elles s'y intéressent davantage par rapport à ses relations avec le tout (Brant Castellano, 2004 : 104). Ceci explique en partie pourquoi le cloisonnement des disciplines et des champs de recherche se dresse souvent comme un obstacle au développement de connaissances susceptibles de contribuer au bien-être des sociétés autochtones.

Cette incapacité qu'a eue la recherche occidentale à améliorer les conditions de vie des Autochtones justifie le fait qu'il soit désormais généralement entendu que la recherche qui les concerne doit leur être bénéfique. Dans leur *Énoncé de politique* sur l'éthique de la recherche avec des êtres humains, les trois principaux organismes subventionnaires de la recherche au Canada consacrent un chapitre entier à la recherche concernant les Autochtones. Ce document pose la prémisse selon laquelle la participation de la communauté fait partie intégrante de la recherche et que cette dernière doit se fonder sur une relation de respect et de collaboration. La volonté des Autochtones que la recherche contribue à renforcer leur capacité à préserver leur culture, leur langue, leur identité, et qu'elle facilite leur pleine et entière participation, et leur contribution, à la société canadienne y est reconnue. Ceci suppose que les

---

<sup>16</sup> Pour un exposé détaillé de cette question, voir Smith (1999), Lachapelle et Puana (2012).

objectifs de recherche doivent être avantageux pour toutes les parties et que les avantages découlant de la recherche leur soit transférés. Les projets de recherche doivent donc tenir compte des priorités de la communauté concernée et produire des résultats utiles du point de vue de la communauté et de ses membres. L'*Énoncé* propose ainsi l'adoption d'ententes de collaboration afin que la recherche réponde mieux aux besoins de la communauté (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada *et al.*, 2010 : chapitre 9).

### 1.1.2 ÉTHIQUE DE LA COLLABORATION

L'éthique de la recherche en milieu autochtone rejoint donc l'éthique de la recherche collaborative (ou participative) qui traverse plus généralement la science occidentale. Elsa Lechner souligne que la recherche collaborative se préoccupe d'équité et peut ainsi contribuer à élargir les retombées positives de la science dans un monde structurellement inégal (Lechner, 2013). La recherche collaborative pose cependant des défis théoriques, pratiques et civiques, car elle confronte le chercheur au contexte sociopolitique dans lequel il travaille (Cahill, 2007 : 360). L'éthique de la recherche collaborative suppose ainsi la non-neutralité, l'engagement, l'inclusion et l'intervention :

*...participatory ethics might be understood as an ethical stance against neutrality, and 'an "existential" commitment to an ethical ideal rather than to historical inevitability' (Aronowitz, 2001, 7). To this end, participatory ethics are affirmed as an epistemological curiosity; a responsibility for critical reflection and action that is an integral part of being alive (Freire, 2001); and a 'retreat from the stance of dispassion' (Fine et al., 2000: 128; Haraway 1991). [...] Central to participatory ethics, too, is a presumption of engaged scholarship, of doing research informed by an 'ethic of care' in its most profound sense as a deep respect for relationships and humanity (Ellis, 2007; Gilligan, 1982; Halse and Honey, 2005; Lawrence-Lightfoot, 2000; Lawson, 2007; Manzo and Brightbill, 2007). A participatory ethics builds upon long-standing traditions of grassroots social movements, activism, critical race and feminist theories and the work of social justice advocates who strive to address unequal relations of power, open up new spaces for decolonized knowledge*



*production, and challenge the dominant hegemonic paradigm (Kretzmann and McKnight, 1996; Tuck, forthcoming; Kelley, 1998; Smith, 2007) (Cahill et al., 2007 : 306).*

La recherche collaborative s'inscrit dans l'héritage de la recherche-action (*Action Research*) (Lechner, 2013), popularisée au cours des années 1940 (Lewin, 1946). Depuis ses origines, souligne Caitlin Cahill (2007 : 362), le développement de la recherche-action reflète un engagement envers la création des conditions favorables à un changement social dirigé par les collectivités minoritaires. Elle se veut transformatrice (Lewin, 1946). Elle est maintenant reconnue comme étant susceptible de (re)construire la relation entre l'université et la société (Lechner, 2013). Comme le rapporte Carole Lévesque, ce projet de reconstruction des liens entre l'université et la société procède aussi du constat selon lequel le développement des connaissances ne relève pas uniquement de la recherche conventionnelle : elle dépend des synergies, de « l'interfécondation » et de l'intercompréhension qui émerge dans les contextes de *coproduction* des connaissances. La recherche s'ancre ainsi dans le social plutôt que dans une discipline, elle devient une composante du vivre-ensemble et un outil de transformation sociale (Lévesque, 2012). Sa finalité n'est pas de nourrir le débat académique (Lewin, 1946).

« Le principal problème, » écrivent Marie Morelle et Fabrice Ripoll, « c'est que la croyance en l'absence possible d'engagement semble fortement répandue, voire dominante : il y aurait d'un côté des chercheurs engagés (militants) et de l'autre des chercheurs neutres (impartiaux) » (Morelle et Ripoll, 2009 : 165). Une posture engagée et non-neutre sied mal à la science dans son acceptation générale, qui privilégie le déterminisme méthodologique. Selon ce dernier, « le travail de la science consiste à considérer deux états successifs d'un système, à en isoler certaines caractéristiques pertinentes et à dégager des règles de transformation entre ces deux états » (Favre, 2005 : 72). Selon le modèle positiviste, le chercheur doit être neutre et éviter d'influencer le monde qu'il étudie; sa recherche, pour être fiable, doit être

standardisée, ses résultats doivent être reproductibles et son échantillon doit être représentatif (Burawoy, 2003 : 433). Michael Burawoy relève toutefois des « effets de contexte » qui minent les conditions idéales de la science positive pour étudier les phénomènes sociaux : peu importe ce que prétend le chercheur sur sa posture, la relation qu'il entretient avec son sujet ne peut pas être neutre; son objectivité lors de l'interprétation du phénomène observé est affectée par ses choix au moment de la sélection des données; la reproductibilité des résultats et la représentativité de l'échantillon sont peu probables compte tenu que le phénomène observé peut se transformer au cours des observations (Burawoy, 2003 : 436). Les approches positives risquent ainsi d'ignorer les émotions et le contexte social dans lequel le chercheur évolue, qui influent également sur le choix des questions de recherche (Morelle et Ripoll, 2009 : 157).

Il semble donc préférable, dans le contexte de cette thèse à tout le moins, d'assumer l'absence de neutralité et d'opter pour une posture réflexive telle que défendue par Pierre Bourdieu (2001). La science réflexive, par opposition à la science positive, ne postule pas l'existence d'un monde « extérieur » séparé de ceux qui l'étudient « et sans commune mesure avec eux » (Burawoy, 2003 : 432). Dans le modèle de la science réflexive, « l'engagement, et non le détachement, est la voie d'accès à la connaissance. » Le dialogue est triple : entre l'observateur et les acteurs, entre les processus locaux et les forces globales, et au sein de la théorie elle-même. L'objectivité est garantie par la croissance de la connaissance que permet une reconstruction inventive et économe de la théorie à travers son accommodation aux anomalies, plutôt que par des procédures qui prétendent offrir une cartographie précise du monde (Burawoy, 2003 : 426). Le travail réflexif réduit les chances que la méthode donne forme au problème – autrement dit, que le cadre théorique soit déterministe, plutôt que ce soit le problème qui détermine la méthode.



### 1.1.3 APPROCHE

Le problème des cadres déterministes a été particulièrement prégnant dans la science politique américaine après qu'elle eût épousé la révolution behavioriste amorcée dès les années 1930 (Appleton, 2004 : 287). La révolution behavioriste s'accompagne de l'adhésion au positivisme, au primat de l'individu et à la méthode scientifique (quasi) expérimentale (Appleton, 2004 : 288). Outre le débat méthodologique que ce virage vers l'individualisme méthodologique a engendré, un courant de la science politique américaine s'est mis à contester le choix des objets de recherche.<sup>17</sup> Cette tendance s'inscrit dans un courant post-positiviste plus large, dont les grandes figures sont Thomas Kuhn (les paradigmes de la science), Imre Lakatos (les programmes de recherche) et Larry Laudan (les traditions de recherche), et qui renonce au modèle réductionniste de la science (Berthelot, 2001 : 464).<sup>18</sup>

Un important débat a ainsi été articulé autour de l'opposition entre une science axée sur les méthodes (*method-driven*) et une science axée sur les problèmes à résoudre (*problem-driven*). Rudra Sil résume ce débat par l'opposition entre Paul Feyerabend et Larry Laudan, le premier avouant son scepticisme quant aux progrès générés par la science axée sur les méthodes et militant pour « l'anarchisme épistémologique » et la prolifération des théories, et le second rejetant cet anarchisme et affirmant sa confiance dans la compétition entre différentes traditions de recherche pour identifier et résoudre des problèmes (Sil, 2004 : 307 et suivantes). Sil propose un terrain d'entente entre ces deux positions. Usant d'une analogie avec la division sociale du travail décrite par Émile Durkheim, il distingue des « communautés de recherche » (*research communities*) dont l'existence entretient l'impossibilité d'une science basée

<sup>17</sup> Voir, par exemple, Green et Shapiro (1994), Shapiro (2004).

<sup>18</sup> La science politique française, bien que résolument distincte de par sa relation étroite avec la sociologie, a connu un cheminement semblable lorsqu'elle s'est « spécialisée » en tant que discipline universitaire et qu'a émergé une tradition issue des sciences sociales qui adhère à ses principes épistémologiques constitutifs (neutralité axiologique, nécessité de la vérification empirique, production de théories explicatives contextualisées). Voir : Gaxie (2004).

sur des fondations épistémologiques communes ou universelles. Cependant, il suggère que :

*...the best that can be achieved is an evolving common framework, however abstract, that enables members of one research community to recognize the distinctive challenges and insights associated with the work pursued by other research communities, and to appreciate the basis for the standards employed by the latter in light of the relevant assumptions, objectives, constraints, and expectations.*

*In this process, I have argued, the accommodation of eclectic approaches can help in two ways: providing more channels for communication between members of otherwise discretely bounded research communities, and creating space for experimenting with different permutations of concepts, methods, data, and interpretations in the process of teasing out complementarities across problems that are analytically sliced in different ways in separate research communities. Such eclectism entails costs and risks that can only be justified insofar as eclectic research is responsive to the more disciplined work done in research communities. Where this is the case, eclectism increases the chances that the social sciences as a whole might hit upon agreements about socially important problems and solutions that would otherwise elude adherents of particular research communities working with separate understandings of "rigor" and "progress" (Sil, 2004 : 326-327).*

Sil avance que les approches éclectiques ont le potentiel de faire ressortir des problèmes, de susciter des analyses, des interprétations ou des observations qui pourraient se trouver dans un angle mort des perspectives analytiques propres aux communautés de recherche. En proposant une juxtaposition d'approches plutôt que des synthèses théoriques et une recombinaison d'éléments analytiques convenant spécifiquement au problème étudié, Sil argue qu'un éclectisme bien mené peut faciliter la communication et l'expérimentation entre les communautés de recherche et augmenter les chances que les problèmes étudiés soient reconnus par la diversité d'intervenants concernés.

*The benefits of engaging in scholarship mediated by research communities... are sacrificed for the purpose of posing a problem in terms that more closely approximate the complexity and messiness of the social world and that can be explored through different permutations of concepts, data, and interpretive*

*logics originally constructed within separate pre-existing research communities. The case for analytic eclecticism then is dependent not on its ability to solve specific problems already identified by one or another research community, but on the possibility of expanding the scope of research problems beyond that of each of the competing research communities (Sil, 2004 : 324).*

Naturellement, l'éclectisme méthodologique s'accompagne du danger de juxtaposer les perspectives sans les réconcilier, créant ainsi une analyse conceptuellement imprécise et structurellement insoutenable. En paraphrasant Sil, le risque que la recherche éclectique mène à une perte de temps et de ressources n'est pas aussi grand que le risque de rater des occasions de rendre compte adéquatement des problèmes qui nous concernent à cause de la façon dont les différentes communautés de recherche décident de les aborder (Sil, 2004 : 327). Cette thèse souscrit à l'idée de Sil, pour qui les chercheurs qui optent pour l'approche éclectique doivent être « accommodés » lorsqu'ils choisissent consciemment d'aborder un problème d'une nouvelle façon, s'ils suspectent que les façons de faire existantes risquent d'obscurcir des complexités qui nécessitent d'être mises à jour et problématisées différemment (Sil, 2004 : 326).

Dans le but de situer cette thèse dans la discipline de la science politique, il est utile de mentionner les différentes traditions identifiées par Daniel Gaxie et les paramètres qui les distinguent. Gaxie reconnaît les traditions juridique, philosophique, idiographique et de science sociale (Gaxie, 2004 : 131 et suivantes). À celles-ci il ajoute les approches « composites » et « essayistes », qui se rapprochent du concept d'éclectisme de Sil.<sup>19</sup> Trois paramètres permettent de distinguer les traditions disciplinaires selon Gaxie : la place et la légitimité des orientations normatives, le rôle et l'étendue de l'observation empirique et la nature et le statut des connaissances produites.

---

<sup>19</sup> Quoique Gaxie semble plutôt sceptique sur la possibilité d'intégrer différents points de vue disciplinaires, affirmant qu'« on peut tout au plus se donner l'illusion de les réconcilier et de les combiner en les juxtaposant de manière éclectique » (2004 : 143, note 8).



Les traditions de science sociale et idiographique ont tendance à postuler la neutralité axiologique de leurs travaux et à rejeter les approches normatives. Sans rejeter la possibilité d'une neutralité, cette thèse souhaite cependant engendrer une réflexion normative. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la science politique a été élue pour l'héberger : les autres disciplines des sciences sociales permettent moins d'explorer les solutions à apporter au problème des relations entre les composantes de la diversité humaine. Il est « intellectuellement et politiquement nécessaire » écrit Daniel Gaxie, « qu'un espace intellectuel, comme celui de la philosophie ou d'autres, puisse aborder certaines questions du point de vue normatif » (Gaxie, 2004 : 137). La démarche proposée dans cette thèse n'est pas strictement normative, cependant. Il y a aussi un recours à l'empirie, plus important que ce n'est habituellement le cas dans la tradition philosophique et moins central que dans les traditions idiographique et de science sociale. Ce recours à l'empirie a pour objectif de répondre aux questions de la communauté de UmM telles que posées dans l'entente de recherche collaborative qui accompagne cette thèse, ainsi que de contribuer à éclairer la théorie sur le fédéralisme multinational et à préciser la mesure et l'étendue de son application (Gaxie, 2004 : 139).<sup>20</sup> Quant à la nature et au statut des connaissances produites, cette thèse n'est pas campée non plus. Elle vise autant à produire des connaissances spécifiques sur l'évolution de la PTA au Canada que des connaissances générales sur le fédéralisme multinational.

#### 1.1.4 CHEMINEMENT

Un projet de doctorat est comparable à un long périple dont la destination est aussi lointaine qu'imprécise. Même si le doctorant n'arrive pas exactement là où il l'avait prévu, il y a néanmoins un lien – un itinéraire – entre l'origine et l'arrivée. Au départ de cette thèse, il y a une question de territoire. Pour appuyer les choix méthodologiques exposés jusqu'à maintenant, il apparaît désormais opportun de

---

<sup>20</sup> Voir aussi Carens (2004).

dévoiler le cheminement de l'auteur et donc de retourner à la source de ce projet de doctorat, pour mieux en comprendre l'aboutissement.

Il s'agit ici d'exposer mon cheminement personnel de manière à éclairer les raisons pour lesquelles j'ai opté pour des perspectives autochtone, territoriale et multinationale. Ceci n'est pas étranger au fait que j'aie été amené à adopter une posture réflexive et une approche éclectique. Pour résumer, je peux dire que l'origine territoriale de cette thèse et sa destination multinationale sont demeurées inchangées, mais que sa trajectoire autochtone a grandement inspiré son contenu et l'angle avec lequel elle se conclut.

L'inspiration de ce projet de doctorat remonte à une expérience vécue lors d'un voyage entre amis m'ayant mené dans la communauté de Maliotenam en 2001. Je m'identifiais beaucoup au territoire québécois, pour l'avoir abondamment parcouru en canot, en kayak, à pied, en auto ou autrement. Je m'y identifiais encore plus après avoir eu la chance de voyager longuement « à l'étranger » au Canada et ailleurs dans le monde. Le Québec, c'était « mon » pays, celui dans lequel je me reconnaissais. Or, cette première expérience en milieu autochtone m'a fait réaliser que ce territoire que je considérais « mien » pouvait aussi m'être étranger lorsqu'appréhendé en compagnie des Innus. À vrai dire, je me suis senti étranger d'une façon qui m'était désagréable, car j'ai découvert mon ignorance de la réalité de la présence autochtone au Québec, qui était aussi une ignorance de la culture innue.

J'ai ainsi commencé à m'intéresser davantage à la présence autochtone au Québec. J'ai poursuivi la démarche dans un projet de maîtrise en géographie qui m'a amené chez les Inuit du Nunavik et du Nunatsiavut (Germain, 2007). Lors d'un séjour au Nunavik, j'ai passé à une nouvelle étape de mon processus de « découverte » après avoir séjourné un mois à Kangiqsualujjuaq et en assistant à une activité de simulation de gouvernement autonome du Nunavik, organisée par Makivik (la corporation représentant les bénéficiaires inuit de la Convention de la Baie-James et du Nord

québécois) en mai 2006 à Kuujjuaq.<sup>21</sup> Ce gouvernement autonome devait exercer son autorité sur le Nunavik, un territoire délimité au Sud par le 55<sup>e</sup> parallèle. Or, cette frontière provient de la CBJNQ et n'a pas d'ancrage historique. Des Cris, des Innus et des Naskapis fréquentaient et fréquentent toujours de larges portions de territoire au sud du Nunavik, mais la composition du gouvernement autonome simulé ces jours-là ne reflétait pas cette réalité. Il m'a semblé y avoir un parallèle entre cette « ignorance » de la présence crie, innue et naskapie au Nunavik (« minimisation » serait plus approprié dans ce cas-ci) et celle de la présence autochtone au Québec, dont j'avais moi-même fait l'expérience quelques années auparavant.

Les études postcoloniales ont montré comment les populations colonisées tendent à reproduire des logiques ou des comportements colonialistes et à récupérer des institutions coloniales. Les Québécois l'ont démontré dans leurs relations historiques avec les peuples autochtones, utilisant les outils du colonialisme britannique pour s'appropriier les terres autochtones. L'exemple le plus significatif est sans aucun doute la CBJNQ de 1975, un traité avec les nations autochtones s'inscrivant dans la lignée des traités britanniques au Canada, que le Québec a utilisé pour asseoir son autorité sur ce territoire nordique (Morrisset, 1985; Simard, 2003; Desbiens, 2013). Les Québécois considéraient comme leur ce territoire qui avait été cédé au gouvernement de la Province de Québec moins d'un siècle auparavant par les lois fédérales sur l'extension des frontières de 1878 et de 1912. Pareillement, les Inuit considéraient l'entièreté du Nunavik comme leur, alors que leur présence n'était pas uniforme sur ce territoire dont les frontières ont été déterminées somme toute arbitrairement en 1975. Le projet de gouvernement autonome du Nunavik semblait vouloir minimiser la présence des Cris, Innus et Naskapis de la même façon ou presque que le gouvernement québécois minimise l'importance de la présence autochtone sur son territoire. Il m'a alors semblé que nous gagnions beaucoup à

---

<sup>21</sup> Forum Sivunivut, 30-31 mai 2006 à Kuujjuaq. Le projet de gouvernement autonome a fait l'objet d'une entente avec Québec et Ottawa, mais a été rejeté par la population inuite du Nunavik lors d'un référendum tenu le 27 avril 2011.



mieux nous connaître pour combattre le cercle vicieux de la reproduction du colonialisme dont les Autochtones ne sont pas nécessairement plus à l'abri que les Québécois.

J'avais cette expérience toujours en tête quand j'ai assisté à un colloque organisé par la Chaire de recherche du Canada sur la question territoriale autochtone et la revue *Recherches amérindiennes au Québec (RAQ)*, intitulé « Les Autochtones et le territoire » et tenu à Montréal du 20 au 22 septembre 2006. Ce colloque m'a aidé à franchir une autre étape de mon cheminement. La séance de clôture de l'événement proposait une table-ronde sur le thème de « Comment vivre ensemble sur un même territoire? » J'y ai alors fait la connaissance de celui qui allait devenir le directeur de mon projet de doctorat, Alain-G. Gagnon, qui m'a interpellé avec le concept de fédéralisme multinational. Mais davantage que ce concept, j'ai été interpellé par la façon dont le problème était posé : « comment vivre ensemble *sur un même territoire* ». J'étais perplexe, car mon expérience personnelle m'avait amené à admettre l'existence de territoires autochtones, sans qu'ils soient nécessairement exclusifs du territoire que j'avais parcouru et appris à aimer en tant que Québécois, et que j'aimais davantage à la découverte des territoires autochtones. Je souhaitais donc une plus grande reconnaissance des territoires autochtones et non leur « fusion » dans un « grand » territoire québécois. J'ai été frappé par la possibilité que la question pouvait être mal posée et ne pas générer de réponse satisfaisante. C'est alors que s'est révélée la question qui m'a amené au doctorat et à la science politique : *comment faire en sorte que nos territoires ne soient pas mutuellement exclusifs?*

Lors de ce même événement, un ouvrage intitulé *Autochtones et Québécois : la rencontre des nationalismes* (Trudel, 1995) m'est tombé entre les mains. J'y ai appris l'existence passée d'un Forum paritaire québécois-autochtone, une initiative menée par plusieurs acteurs des sociétés civiles québécoise et autochtone au début des années 1990. Cette expérience et la qualité des échanges rapportés m'a inspiré et m'a

amené à réfléchir à des façons de poursuivre ce genre d'action combattant la méconnaissance mutuelle. C'est au même moment que je prenais connaissance d'une bourse de doctorat du programme de recherche en milieu de pratique du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC), en partenariat avec l'Institut du Nouveau Monde (INM). L'INM est un organisme non-partisan, à but non-lucratif, fondé en 2003 et dont la mission consiste à contribuer au renouvellement des idées en favorisant les débats publics selon une formule participative faisant appel aux experts autant qu'aux citoyens « ordinaires ».<sup>22</sup> J'ai obtenu cette bourse et l'INM m'a assigné la tâche d'organiser le volet autochtone de son École d'été, un événement jeunesse annuel rassemblant plusieurs centaines de jeunes et dont l'objectif est de leur donner les outils et les connaissances pour devenir des citoyens engagés. J'ai donc eu la chance de travailler en collaboration ou en partenariat avec différentes organisations politiques autochtones comme les conseils de bande et avec les principaux organismes de la société civile autochtone<sup>23</sup> dans le but d'assurer la présence d'intervenants, de participants et d'enjeux autochtones aux Écoles d'été de 2008, 2009, 2010 et 2012.

Ce travail extra-universitaire ne contribuait pas directement à mon projet de doctorat, qui portait davantage sur la question territoriale autochtone et le fédéralisme multinational au Canada, mais il me permettait de prendre le pouls des aspirations des peuples autochtones tout en me familiarisant avec différents milieux autochtones au Québec. Cette expérience professionnelle a cependant eu un impact majeur sur le cours de mon projet de thèse, car j'y ai fait des rencontres et des amitiés qui m'ont permis d'être approché à la fin de 2012 par Jean-Claude Therrien-Pinette du Conseil

<sup>22</sup> Le site web de l'Institut du Nouveau Monde se trouve au [www.inm.qc.ca](http://www.inm.qc.ca).

<sup>23</sup> Parmi les organismes de la société civile autochtone avec lesquels j'ai travaillé : le Réseau jeunesse des Premières Nations du Québec, le Regroupement des Centres d'amitié autochtone, Femmes Autochtones du Québec, le Conseil en éducation des Premières Nations, le Réseau pour la stratégie urbaine des Autochtones de Montréal, le Cree Nation Youth Council, etc. À ces organismes autochtones avec lesquels j'ai travaillé il faut ajouter un organisme universitaire nommé DIALOG, un réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones, dirigé par Carole Lévesque, avec lequel une relation étroite s'est poursuivie au-delà de mon engagement à l'INM.

de bande des Innus de Uashat et Malietenam (Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam, ou ITUM), au sujet d'un projet de planification territoriale communautaire. Ce qui s'était initialement présenté comme un contrat professionnel s'est rapidement transformé en entente de recherche collaborative, dont les retombées sont mutuellement bénéfiques : pour moi, cette entente offre une opportunité d'ancrer mes préoccupations normatives dans un problème concret; pour les Innus de UmM, elle permet l'acquisition de connaissances (à coût moindre que par le recours à des professionnels) répondant à des questions que se pose la communauté par rapport à son avenir et à sa planification.<sup>24</sup>

## 1.2 DÉMARCHE COLLABORATIVE

L'entente de recherche collaborative avec UmM définit l'objet, la démarche, les sources de données, la confidentialité, le consentement, la responsabilité de l'analyse et de l'interprétation des données, les « livrables », les mécanismes et la propriété des résultats issus de la collaboration.<sup>25</sup> L'objet de l'entente est un projet de recherche élaboré en fonction des besoins de la communauté et qui est complémentaire aux préoccupations plus théoriques explorées auparavant. Ce projet de recherche porte sur la planification territoriale communautaire et il est défini en annexe à l'entente.

ITUM souhaite s'outiller pour mieux gérer le développement économique axé sur les ressources naturelles qui a cours sur les terres ancestrales des Innus de UmM. Il désire se préparer à exercer un plus grand contrôle sur les activités qui interfèrent avec l'utilisation du territoire par les membres de la communauté et la relation qu'ils entretiennent avec celui-ci. L'intention d'ITUM est de se positionner en tant qu'acteur crédible et incontournable de la planification et du développement

<sup>24</sup> L'entente de recherche collaborative est reproduite à l'Appendice A.

<sup>25</sup> Son format et son contenu se sont inspirés de l'entente de recherche collaborative de Nicolas Houde (2011) et des directives se trouvant dans *l'Énoncé de politique des trois Conseils* (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada *et al.*, 2010).



territorial dans la région. On a conclu à la suite de différents exercices (le Sommet territorial du 7 au 9 septembre 2012, suivi de quelques rencontres de planification) qu'ITUM devait apporter certains ajustements à ses mécanismes de gouvernance territoriale et que les membres de la communauté devaient être impliqués dans un exercice de vision territoriale. En préparation à ces décisions, il a été jugé utile 1) de dresser un bilan des enjeux territoriaux auxquels les Innus de UmM sont confrontés, 2) de s'informer sur les démarches similaires de PTA menées ailleurs au Canada et 3) de situer les enjeux de la planification territoriale dans leur contexte québécois et canadien. En plus de se conformer aux exigences de la science politique, cette thèse répond à ces trois objectifs, définis en collaboration avec les ITUM.

#### 1.2.1 OBJET : LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE

La « planification territoriale » est une expression qui fait référence à la façon dont un individu, un groupe ou une société prévoit utiliser les ressources environnementales dont il a besoin pour son bien-être. C'est l'étape préalable à l'aménagement et au développement du territoire. Toutes les sociétés, à toutes les époques, ont pratiqué une ou des formes de planification territoriale. L'aménagement du territoire reflète généralement la manière dont le pouvoir organise son territoire dans une société donnée et, dans la mesure où le pouvoir est représentatif de la société, la planification territoriale se fait en accord avec la relation qu'entretient la société avec son territoire.

John Friedmann et Clyde Weaver ont identifié deux grandes doctrines de la planification territoriale moderne. La première se fonde sur un territoire en particulier. La planification y est endogène et se fait par un processus décisionnel orienté vers l'amélioration des conditions culturelles et matérielles de la communauté régionale (Friedmann et Weaver, 1979 : 41). La deuxième se fonde sur un processus rationnel dans lequel plusieurs territoires sont compris dans un système de régions. La planification territoriale d'une région se fait *en fonction* des autres régions

(Friedmann et Weaver (1979 : 86). Ainsi, la doctrine du « territoire » est associée à des formes de planification communautaire et décentralisée, alors que la doctrine de la « fonction » l'est plutôt à des formes étatiques et centralisées.

Dans l'histoire du Canada, la planification territoriale a notamment servi l'entreprise colonisatrice par la dépossession territoriale des Autochtones : la sédentarisation dans des « réserves » et, au besoin, la signature de traités ont permis à l'État et aux colons de s'appropriier les ressources dont dépendaient les peuples autochtones pour leur économie et leur culture (Bartlett, 1984, 1990; Harris, 2002 : 165; Gélinas, 2007 : 142-145; Grammond, 2009 : 944-945). Encore aujourd'hui, c'est très largement l'administration étatique qui fait la planification du développement et de l'exploitation des ressources sur les territoires ancestraux des peuples autochtones. Or, cette planification territoriale contribue peu au développement social, culturel et économique des communautés autochtones.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la tendance générale était à la planification territoriale étatique et centralisée (Proulx, 2011), mais depuis les trente dernières années, la tendance est plutôt à l'opposé (Dubois, 2009).<sup>26</sup> C'est pourquoi, en dépit du fait que la planification territoriale pratiquée par l'État ait pu participer à l'entreprise coloniale et centralisatrice à laquelle les peuples autochtones ont été confrontés (Porter, 2010 : 12), elle est aussi, potentiellement, un outil d'habilitation des communautés autochtones, une approche potentiellement innovante pour acquérir des droits sur l'allocation et l'utilisation des ressources et ouvrir la voie à une autorité accrue sur leurs terres ancestrales situées sur le domaine public de la Couronne (Hibbard *et al.*, 2008; Booth et Muir, 2011). D'ailleurs, de plus en plus de communautés autochtones souhaitent la pratiquer afin de prévoir et d'orienter le développement, plutôt que de le subir et ne pouvoir qu'y réagir (Mannell, 2013 :

---

<sup>26</sup> Pour une discussion des différents arguments pour et contre la décentralisation de la planification territoriale, voir : Burlando (2012 : 20 et suivantes).



115).<sup>27</sup> Beaucoup voient dans la réappropriation de la planification territoriale un moyen d'affirmer leur souveraineté, leurs lois, leurs droits et leur autorité; un moyen d'améliorer la qualité de l'environnement, la cohésion sociale, le bien-être de la communauté; un moyen d'accroître leur autonomie politique et d'approfondir leurs relations avec les institutions non-autochtones; un moyen de stimuler leur croissance économique et d'améliorer la redistribution; un moyen de protéger et de valoriser leur culture (Matsunga, 2013). Autrement dit, une PTA permet de proposer un développement adapté à la culture autochtone.<sup>28</sup>

Pour se réaliser au Canada, la PTA doit toutefois composer avec une conception davantage étatique et centralisée de la gouvernance territoriale (Grammond, 2009 : 942-944). Or, le contexte de décolonisation de l'après-Deuxième Guerre mondiale a été favorable à la redécouverte par les tribunaux canadiens du concept de droits ancestraux. Depuis l'arrêt *Calder* de la Cour suprême (1973), un gouvernement ne peut plus développer seul un territoire sur lequel une Première Nation détient un titre. Depuis l'arrêt *Nation Haida* (2004), les gouvernements ont l'obligation de consulter et d'accommoder les Autochtones avant d'autoriser tout projet d'exploitation des ressources naturelles, tant qu'il y a apparence de l'existence d'un titre aborigène ou d'un droit ancestral. L'année suivante dans l'arrêt *Mikisew*, une obligation semblable a été statuée pour les terres où le titre a été éteint lors des traités historiques.<sup>29</sup> C'est ainsi qu'a été rendue possible, progressivement, une gouvernance partagée entre les Autochtones et l'État (Grammond, 2009 : 944 et suivantes), une gouvernance dans laquelle la planification territoriale joue un rôle stratégique de plus en plus convoité par les peuples autochtones.

<sup>27</sup> De plus en plus de recherche universitaire est menée sur le thème, en anglais, de « *Indigenous land use planning* ». Voir Walker, Jojola et Natcher (2013).

<sup>28</sup> Certains auteurs davantage préoccupés par l'existence d'un paradigme colonial mettent en garde contre une réappropriation de la planification territoriale étatique par les Autochtones sans une sérieuse remise en question de sa finalité culturelle et économique (voir Porter, 2010).

<sup>29</sup> Pour un aperçu plus détaillé de ces jugements de la Cour suprême du Canada, voir : *infra* section 5.2.1.

### 1.2.2 OUTIL : UNE ÉTUDE COMPARÉE

Les Innus de UmM considèrent qu'ils ne participent pas suffisamment au développement économique de Nitassinan, leur territoire ancestral, dont l'occupation et l'utilisation sont essentielles à la continuité de la culture innue. Plusieurs dans la communauté pensent que le développement économique qui s'y fait présentement n'est pas adapté aux particularités de la culture innue. Pour remédier à ce problème, ITUM souhaite mettre à jour la gouvernance territoriale de la communauté et occuper un rôle prépondérant dans la planification territoriale de Nitassinan, à l'instar d'autres Premières Nations sur leurs terres ancestrales au Canada.

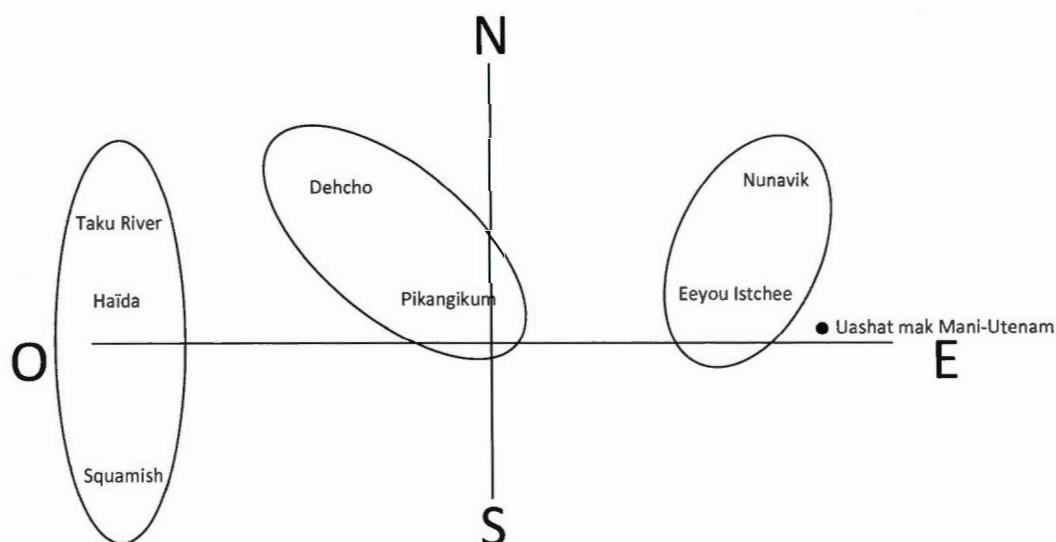
La PTA, pour se réaliser, requiert d'une part la mobilisation de la communauté autour d'une vision territoriale et d'autre part l'ouverture des gouvernements non-autochtones à partager la gouvernance territoriale. Une telle ouverture est rendue possible par l'obligation constitutionnelle de ces gouvernements à clarifier la question du titre de propriété sur le territoire, lorsque le titre aborigène n'a pas été éteint par voie de traité, et à consulter et accommoder les Autochtones lorsque leurs droits ancestraux ou issus de traités sont mis en cause par les projets de développement.

Dans le but d'approfondir la compréhension des enjeux stratégiques et opérationnels de la PTA et afin d'appuyer la démarche d'ITUM pour son projet de planification territoriale communautaire, l'entente de recherche collaborative détermine la poursuite d'une étude comparée d'initiatives de PTA au Canada. Cette étude vise à informer la communauté sur différentes approches possibles et leurs avantages et inconvénients par rapport au défi d'exercer un plus grand contrôle sur les terres ancestrales.

Aux fins de l'étude comparée, il a d'abord fallu identifier un ensemble de cas où une communauté autochtone confrontée à des enjeux territoriaux similaires à ceux de UmM s'est engagée dans un processus de planification territoriale communautaire.

Ce travail de présélection s'est fait en s'appuyant sur la littérature scientifique, mais aussi en consultant des acteurs actifs en matière de promotion de la planification territoriale autochtone comme Valérie Courtois, conseillère senior chez Initiative boréale canadienne (IBC). Les cas présélectionnés ont été rassemblés en trois groupes, illustrés à la Figure 1.1. Ces groupes ont été formés en fonction du contexte obligeant les gouvernements à partager la gouvernance territoriale, soit ceux offerts 1) par un traité moderne (deux cas dans l'Est du pays); 2) par l'obligation découlant de l'arrêt *Nation Haida* (2004) de consulter et d'accommoder lorsqu'il y a vraisemblance d'un titre aborigène non éteint (trois cas à l'Ouest du pays) et; 3) par cette même obligation, précisée dans l'arrêt *Mikisew* (2005), pour des territoires où le titre a été éteint par la voie d'un traité historique (deux cas au centre du pays). Après avoir passé en revue la littérature et consulté la communauté, les cas des Cris d'Eeyou Istchee, de la Nation Haïda en Colombie-Britannique et de la Première Nation Anishinabeg de Pikangikum dans le Nord-Ouest de l'Ontario ont été retenus dans le cadre de cette démarche de recherche collaborative. Ces trois cas ont aussi le mérite de présenter trois formes de partenariat entre l'État et les Autochtones : de « nation à nation » entre les Cris et le Québec, de « gouvernement à gouvernement » entre les Haïdas et la Colombie-Britannique et entre un ministère et une communauté locale en Ontario.

Figure 1.1 Présentation schématique des cas présélectionnés pour la comparaison



L'information recherchée pour répondre aux questions d'ITUM concerne la démarche poursuivie par ces trois communautés : comment ont-elles négocié avec les gouvernements provincial et fédéral et comment les membres de la communauté ont-ils pris part au processus.<sup>30</sup> Une partie de la réponse à la question de la démarche de négociation se trouve dans la littérature existante, mais cette littérature était insuffisante à certains égards : en focalisant sur des moments ou des aspects précis de la démarche ou des résultats obtenus par la communauté, elle ne permettait pas de saisir la démarche dans son ensemble, et comme il s'agit de démarches toujours en cours, des développements plus récents s'en trouvaient absents. Il a été jugé nécessaire de se rendre dans les communautés afin de rencontrer des informateurs-clé susceptibles de contribuer à faire le lien entre toutes les étapes du processus et d'orienter les recherches vers les sources pertinentes.

<sup>30</sup> Cette question sur la participation des membres de la communauté n'est pas traitée dans cette thèse, mais elle se trouve dans le rapport de recherche produit pour la communauté.



### 1.2.3 TERRAIN : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Trois ensembles de raisons expliquent les quelques difficultés rencontrées dans la poursuite du volet « terrain » de l'étude comparée.<sup>31</sup> Premièrement, il y a le facteur temps. Les trois communautés de l'étude comparée sont déjà sollicitées de toutes parts par les milieux universitaires. Or, une recherche qui ne répond pas immédiatement aux enjeux socioéconomiques de la communauté n'est pas aussi prioritaire que les dossiers économiques et politiques, qui tendent à monopoliser l'agenda. Approcher ces communautés avec une lettre officielle d'ITUM a beaucoup aidé à capter leur attention et à obtenir au moins une réponse intéressée à notre demande de visite. L'intention initiale était d'organiser une délégation innue, à laquelle je me serais greffé, afin de visiter les trois communautés. Cependant, les délais nécessaires à l'organisation d'une délégation innue et, en contrepartie, à la recevoir, ont mené à l'abandon de ce projet. Les premiers ponts avaient cependant été jetés entre ITUM et ces trois communautés et j'ai pu me présenter seul avec le mandat d'ITUM de mener l'étude comparée, ce qui a contribué à faire en sorte que j'ai été généralement bien accueilli. J'ai donc séjourné un peu plus de dix jours sur Haida Gwaii en Colombie-Britannique et un peu moins de dix dans le Nord-ouest ontarien, et j'ai effectué quelques voyages vers Eeyou Istchee, pour me permettre de réaliser un total de vingt-deux entretiens.

Deuxièmement, j'ai été confronté à l'image du chercheur en milieu autochtone. Une fois rendu sur place, j'ai pu constater, à l'occasion, une certaine déception chez mes interlocuteurs (qu'ils ont parfois exprimée sans détour) sur le fait que je n'étais pas Innu ou autochtone. Il aurait été préférable que je sois accompagné d'au moins une personne de Uashat ou Maliotenam (ç'aurait été mon choix, s'il eût été possible). J'ai rapidement compris que je devais mettre beaucoup de soins à me présenter

---

<sup>31</sup> Le contenu des paragraphes suivants reprend en bonne partie le texte présenté dans un rapport d'avancement publié dans le Bulletin du réseau DIALOG de mai-juin 2014, disponible en ligne au : [www.reseaudialog.ca/Docs/BulletinDIALOGMaiJuin2014.pdf](http://www.reseaudialog.ca/Docs/BulletinDIALOGMaiJuin2014.pdf).



adéquatement, car je portais plusieurs chapeaux et aucun, en général, ne suscite beaucoup de grâce aux yeux d'une majorité de gens autochtones. En plus d'être « blanc », j'étais étudiant (donc pas très crédible) et je jouais un rôle qui s'apparentait à celui de consultant pour ITUM (les consultants sont souvent perçus, à tort et à raison, comme des « parasites » qui coûtent très cher et qui s'arrangent pour demeurer « indispensables » aux communautés autochtones qui bénéficient de leurs services).

Troisièmement, j'ai expérimenté quelques difficultés liées à la confidentialité entourant souvent les informations sur le territoire, ce qui peut induire une certaine réticence à les partager. Je ne recherchais pas de telles informations stratégiques, mais ça m'a quand même causé des refus, soit pour un entretien, soit pour des documents internes portant sur la gouvernance territoriale. J'ai rencontré des difficultés semblables avec les communautés haïda et crie, des communautés qui sont constamment engagées dans des négociations territoriales. Une réticence analogue se manifeste à Uashat et Malinotnam, mais pour des raisons différentes : certaines personnes jugent que le savoir écologique traditionnel est une propriété familiale exclusive. D'autres, qui disposent d'une connaissance approfondie de l'histoire et du territoire, voient une source de pouvoir dans leur possession exclusive de cette connaissance.

### 1.3 CONCLUSION : UNE PERSPECTIVE AUTOCHTONE

Malgré le fait que je ne sois pas Autochtone moi-même et que cela ait pu causer quelques difficultés sur le terrain, la posture épistémologique empruntée dans cette thèse fait en sorte que j'ai fait mon possible pour y présenter une perspective autochtone sur le sujet de la planification territoriale. Je tente ainsi de rompre avec l'héritage de la recherche occidentale et de faire en sorte que la recherche qui concerne les Autochtones leur soit bénéfique. Ceci a suscité une posture réflexive sur la science qui m'a incité à reconnaître mon engagement et ma non-neutralité à l'égard

du sujet de cette thèse. Cet engagement a naturellement mené à une démarche collaborative avec la communauté de UmM. Cette démarche est venue ancrer dans le concret un questionnement d'ordre plus général sur la question territoriale en lien avec la diversité nationale, deux perspectives qui sont développées dans les chapitres suivants.

## CHAPITRE II. LA PERSPECTIVE TERRITORIALE

La perspective territoriale proposée dans cette thèse se justifie d'abord par respect envers l'éthique de la recherche en milieu autochtone. Les disciplines et les « communautés de recherche » (Sil, 2004) tendent à compartimenter ou à cloisonner la « problématique autochtone » d'une façon qui s'accorde mal à leurs préoccupations politiques, sociales, économiques et identitaires. Or, le territoire permet d'ancrer la recherche au cœur des préoccupations des Autochtones (Guay et Martin, 2008). La perspective territoriale permet ensuite de pallier le problème de sous-théorisation de la notion de territoire dans les sciences sociales. Celles-ci conçoivent généralement le territoire de manière stato-centrique, c'est-à-dire que le « territoire » est du domaine de l'État et que les autres formes de territorialité ne produiraient pas de territoires susceptibles d'être reconnus comme tels. Par exemple, une perspective stato-centrique posera la question, par rapport au défi de la coexistence des nations dans un même État, à savoir comment vivre ensemble « sur un même territoire », alors que la diversité nationale pose plutôt le problème du vivre ensemble tout en préservant la diversité des territoires et donc « sans que les différents territoires nationaux ne soient mutuellement exclusifs ».

Le courant d'étude sur les droits territoriaux qui s'est formé dans les dernières années n'échappe pas à cette déficience théorique, malgré son mérite pour ramener les questions territoriales à l'avant plan de la réflexion, particulièrement sur le sujet d'un meilleur partage des bénéfices liés à l'exploitation des ressources naturelles. Un de ses principaux théoriciens, Avery Kolers, accepte sans remise en cause la notion de territoire comme un « espace clos » soumis à une forme de contrôle effectif (Kolers, 2009 : 4, 67). Il épouse ainsi une conception ethnocentrique du territoire qui nuit à la réflexion sur les thèmes chers à la philosophie politique : la justice, la démocratie, la liberté et l'égalité (Germain, 2012d : 437). Une autre importante contributrice à ce

courant, Margaret Moore, tombe dans le même piège ethnocentrique en construisant une théorie normative sur les droits territoriaux, qui s'en trouve réduite à une discussion sur les critères permettant d'identifier les groupes qui ont une revendication légitime à contrôler un territoire exclusif.<sup>32</sup> Les territoires nationaux se superposent et c'est pourquoi les analystes s'égarent lorsqu'ils conçoivent un « droit au territoire » qui correspond plutôt à une réflexion sur le droit à la sécession. La vraie question consiste à savoir comment gérer la concurrence des légitimités territoriales dans un même espace. Pour réfléchir à cette question, il est nécessaire d'explorer le concept de territorialité de façon à exposer les liens qui unissent le territoire, la culture et l'exercice du pouvoir politique.

## 2.1 LA TERRITORIALITÉ

Le concept de territorialité provient des sciences naturelles (de l'ornithologie à l'origine) et il réfère à un comportement de délimitation territoriale aux fins de reproduction de l'espèce. Par contre, pour bien comprendre le phénomène à l'origine des territoires humains, il importe de ne pas limiter la définition de la territorialité à sa dimension comportementale<sup>33</sup> et d'en dégager deux grandes fonctions, dont la première est commune à l'ensemble du monde animal : la régulation socio-économique. La territorialité sert non seulement à assurer la sécurité et la protection des habitants de l'espace territorialisé, mais aussi à réguler l'espacement et la densité de la population. En complémentarité avec les comportements de domination, la territorialité permet de structurer socialement le groupe afin d'assurer sa cohésion et de favoriser sa reproduction. La territorialité joue ainsi un rôle fondamental dans l'organisation sociale. Les études du comportement territorial ont d'ailleurs démontré que la territorialité ne s'exerce pas seulement de manière exclusive. Un grand nombre

<sup>32</sup> Voir, par exemple : Moore (2012).

<sup>33</sup> Voir Germain (2012d : 437 et suivantes) pour une démonstration plus élaborée du besoin de dépasser la définition comportementale de la territorialité.



d'espèces pratiquent plutôt des formes de territorialité superposées, y compris l'humain.

La deuxième grande fonction de la territorialité humaine dépend moins des déterminants biologiques du comportement que du contexte historique et environnemental, de la culture et de ses symboles. Ainsi, à l'échelle sociétale, la territorialité exerce une fonction d'organisation politique de l'espace (Soja, 1971). Il s'agit peut-être là d'une sous-fonction de la régulation socio-économique, mais elle est suffisamment développée et différenciée pour être traitée distinctement. D'ailleurs, l'évolution des systèmes politiques suggère que cette fonction d'organisation politique peut aussi surdéterminer la fonction de régulation socio-économique.

L'organisation politique de l'espace dépend de la culture et se manifeste selon deux grandes modalités : soit qu'un territoire est défini par un groupe, soit qu'un groupe est défini par un territoire.<sup>34</sup> Le modèle de l'État moderne, qui s'est imposé grâce au principe de territorialité, est une manifestation patente de la spécificité culturelle de l'organisation politique de l'espace, même s'il s'est imposé à l'échelle mondiale. Ce modèle est si dominant qu'il est souvent assimilé à une forme de territorialité universelle qui serait naturellement exclusive. Pourtant, le principe de territorialité associé à l'État n'a pas d'équivalent dans plusieurs cultures (Badie, 1992 : 82). Comme l'a rapporté Joël Bonnemaïson :

La territorialité se comprend... beaucoup plus par la relation sociale et culturelle qu'un groupe entretient avec la trame de lieux et d'itinéraires qui constituent son territoire, que par la référence aux concepts habituels d'appropriation biologique et de frontière. [...] Au fond, [le territoire] est un «noyau», c'est-à-dire un centre beaucoup plus qu'une clôture, et un type de relation affective et culturelle à une terre, avant d'être un réflexe d'appropriation et d'exclusion de l'étranger (Bonnemaïson, 1981 : 254).

---

<sup>34</sup> Ce constat a été relevé, notamment, par : Schwartz (1974), Knight (1982), Kaplan (1994).



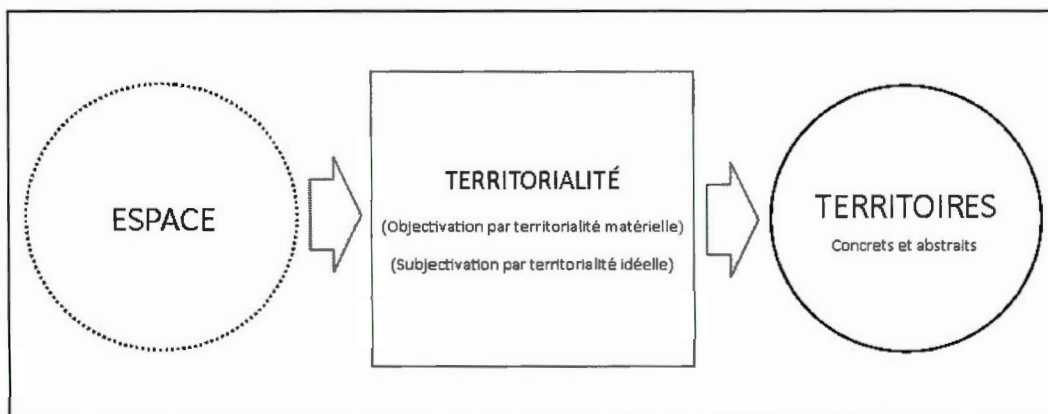
D'autres formes de territorialité que celles de l'État ont existé et existent toujours. La société n'est pas nécessairement définie par des aires géographiques exclusives, emboîtées et délimitées par des frontières fixes, comme le suppose l'organisation territoriale étatique moderne.

Ce lien entre la territorialité et l'identité du groupe rappelle la propriété de l'espace comme condition *a priori* de l'expérience humaine. L'espace et le temps, démontre Emmanuel Kant dans sa *Critique de la raison pure* (Esthétique transcendentale, sections I et II), sont deux formes *a priori* de la sensibilité, car elles tiennent de « la constitution subjective de notre esprit ». Ceci suppose que les territoires sont produits à partir de l'espace, substrat de la territorialité. En contrepartie, il faut reconnaître que le terme « espace » peut aussi faire référence à un ensemble de territoires. Autrement dit, l'espace transformé en territoire ne signifie pas pour autant la disparition de l'espace. Le jeu n'est pas à somme nulle.

Il est possible de faire la distinction entre deux formes de territorialité en utilisant la dichotomie idéal / matériel proposée par Maurice Godelier. La territorialité matérielle permet d'objectiver l'espace par le truchement de formes concrètes, souvent symboliques, qui servent à marquer le territoire pour lui donner une identité. Jean Gottmann (2007 : 214 et suivantes) a exposé ce phénomène en employant le concept d'« iconographie », que les sociétés humaines ont toujours utilisé pour établir des cloisons entre elles. Les peintures rupestres, les monuments religieux, les postes frontières, les tenues vestimentaires ne sont que quelques exemples parmi tant d'autres. Mais Jean Gottmann (1952 : 519) relève également que les cloisons les plus étanches sont probablement celles qui se trouvent dans les esprits. Dans cet ordre d'idée, Claude Raffestin (1980) et d'autres géographes comme Guy Di Méo et Pascal Buléon (2005) ont exposé une territorialité idéelle qui a pour fonction de subjectiviser l'espace, c'est-à-dire de se l'approprier par les idées. La Figure 2.1 illustre

schématiquement cette double dimension de la production de territoires à partir d'un substrat spatial.

Figure 2.1 La production de territoires à partir de l'espace



Source : Germain (2012b : 442)

## 2.2 LES TERRITOIRES

Les territoires, produits de la territorialité,<sup>35</sup> seront naturellement plus ou moins concrets dépendamment de la façon dont ils sont générés. Cette idée doit être développée davantage pour bien saisir la nature des territoires. Grâce à l'introduction de la théorie générale des systèmes dans les théories de la localisation, Peter Haggett (1973)<sup>36</sup> a identifié cinq caractéristiques structurantes de l'espace. Celles-ci sont illustrées à la Figure 2.2. La première est le mouvement (ce qui rappelle le concept de « circulation » de Jean Gottmann), qui, naturellement donne lieu à une deuxième caractéristique : la forme du réseau. Le réseau est composé d'intersections – des « nœuds » – dont l'importance est variable et qui se situent dans une hiérarchie les unes par rapport aux autres. Haggett (1973 : 50-51) en déduit finalement des surfaces, qu'il nomme à l'aide du concept de « champ » : une aire de mouvement continu, dont

<sup>35</sup> Voir Germain (2012d : 442 et suivantes) pour un propos similaire.

<sup>36</sup> Il s'agit de la traduction française d'un ouvrage publié en anglais en 1968, ce qui explique qu'il ait pu être commenté en 1971 par Edward Soja, comme cela est mentionné plus loin.

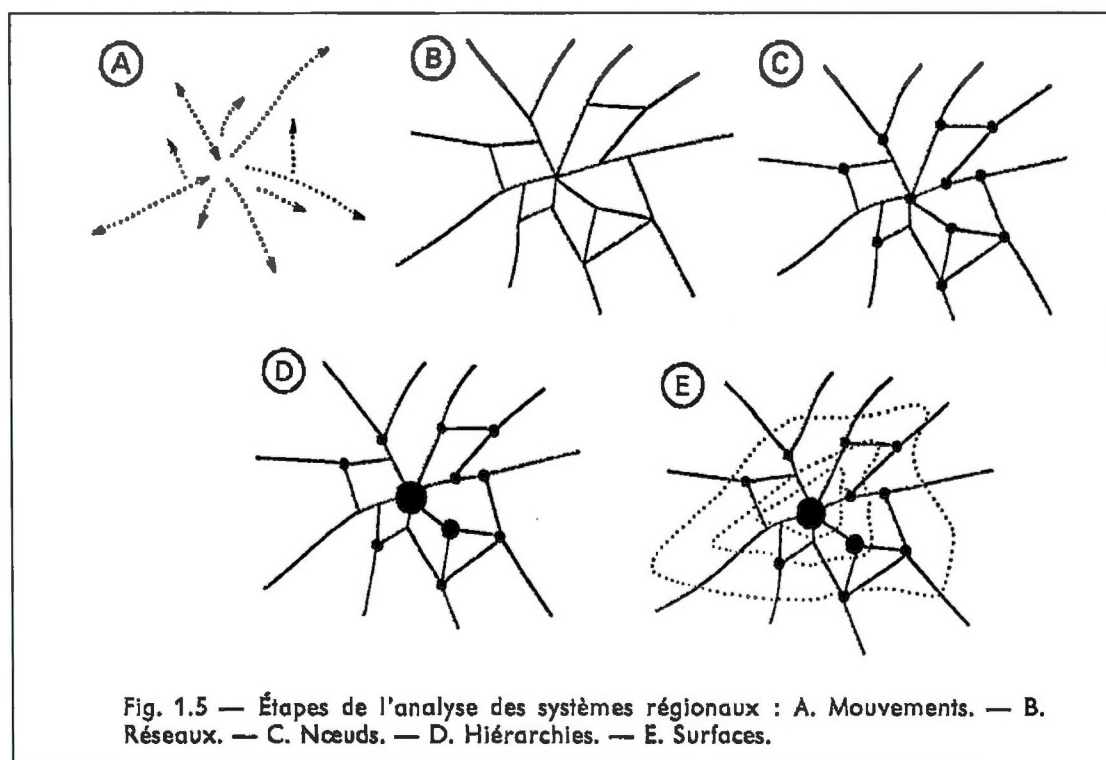
la densité est fonction d'un gradient (1973 : 174-175). La taille maximale d'un champ peut être très importante et c'est pourquoi Haggett propose le concept de « champ moyen » pour désigner l'espace où se concentre la majorité du mouvement. Haggett (1973 : 58) propose également le concept de territoire pour définir les « aires limitées de mouvement », dont l'existence est justifiée par le fait que :

Les champs continus, variables dans le temps, sont la forme dominante d'organisation des systèmes régionaux, mais ils posent des problèmes administratifs si ardues que les sociétés établissent des limites (à la place des continuités) et des territoires bien distincts qui ne se chevauchent pas (à la place des champs indistincts et qui se chevauchent). Les aires politiques sont une réponse évidente à ce problème, mais non la seule...

La compréhension des systèmes régionaux de Haggett a été raffinée par Edward Soja (1971 : 4 et suivantes), qui substitue le concept de « champ » par celui de « région », ce qui l'amène à faire une distinction importante entre régions formelles et fonctionnelles. Les régions fonctionnelles s'apparentent aux « champs » de Haggett : elles sont le résultat d'une interaction spatiale suivant une configuration en réseau et une dynamique centre-périphérie (donc hiérarchisée). Ces régions sont de complexité variable, allant des régions monofonctionnelles (l'aire de service d'un port, d'une école ou d'une bibliothèque, etc.) aux régions multifonctionnelles (une aire métropolitaine, un territoire national, etc.) Quant aux régions formelles, elles représentent une « association spatiale d'attributs », plutôt qu'une « structuration spatiale d'interactions » selon une dynamique centre-périphérie. Autrement dit, la région formelle est le résultat d'une classification des surfaces sur la base de l'homogénéité des attributs de la localisation. On recense ainsi des zones industrielles, des régions maraîchères, des « districts » écologiques... L'État

souverain est lui aussi une région formelle, sur la base de l'attribut juridique de la souveraineté.<sup>37</sup>

Figure 2.2 Les caractéristiques des systèmes régionaux



Source : Haggett (1973: 29)

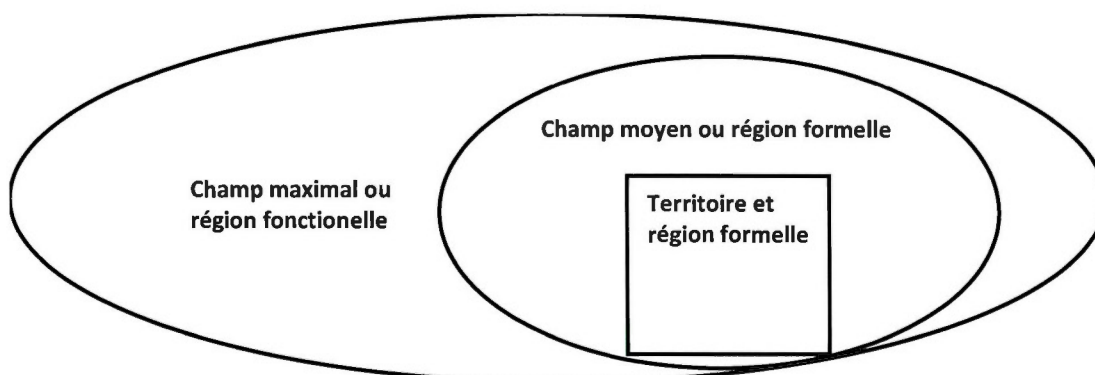
La Figure 2.3 illustre les différences entre les conceptualisations de Haggett et de Soja. La région fonctionnelle et le champ maximal correspondent en dynamique et en étendue. Par contre, le champ moyen et la région formelle, s'ils correspondent en étendue, reposent sur des conceptions différentes : le champ moyen est un concept dynamique alors que la région formelle est un concept statique. C'est l'inverse pour les concepts de région formelle et de territoire, qui ne correspondent pas

<sup>37</sup> Pour une présentation des conceptions juridiques de la souveraineté, voir Parent (2011 : 27 et suivantes).



nécessairement en étendue, mais qui réfèrent à l'idée d'une « aire limitée », que ce soit de mouvement ou d'attributs de la localisation.

Figure 2.3 Schéma des concepts de région et de territoire chez Haggett et Soja

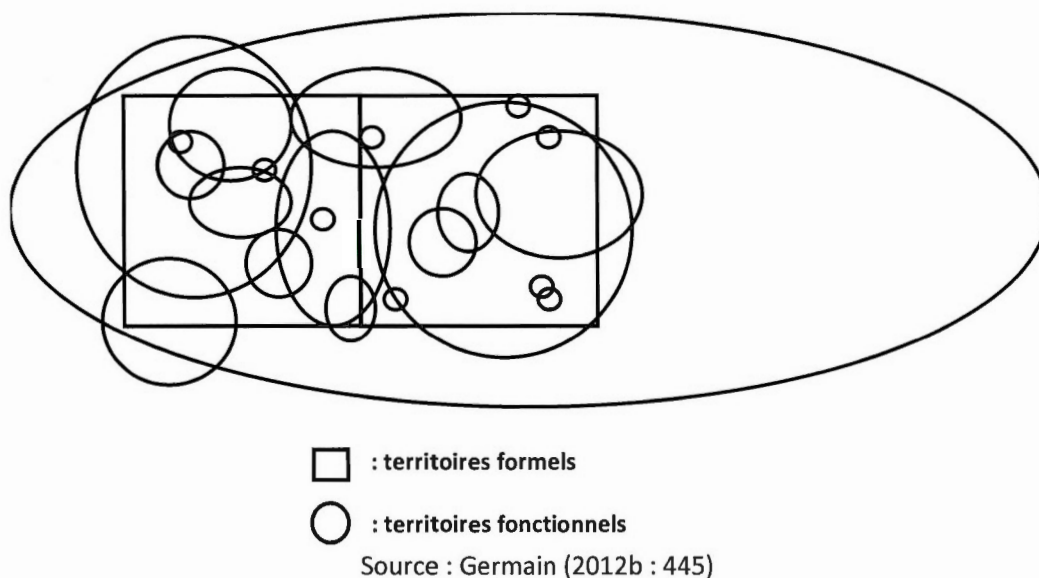


Source : Germain (2012b : 444)

Si les territoires sont le produit de la territorialité telle que définie dans cette thèse, le territoire ne peut être réduit au concept proposé par Peter Haggett, mais la distinction formelle/fonctionnelle de Soja demeure pertinente. En croisant les deux apports, cette thèse propose les concepts de territoire formel et de territoire fonctionnel (Germain, 2012d : 445). Les territoires formels sont des aires où le mouvement et les échanges sont limités par une territorialité exclusive (par l'imposition volontaire ou non d'une homogénéité des attributs). Si la contrainte n'est pas environnementale (comme pour les zones arables, par exemple), ces territoires sont essentiellement juridiques, politiques (administratifs) ou militaires. Quant aux territoires fonctionnels, ils procèdent de la dynamique des réseaux, se superposent plus aisément et se déploient également dans la dimension idéelle. Ils sont d'ordre social, culturel, économique, identitaire, spirituel, imaginaire, etc. La Figure 2.4 représente schématiquement la configuration spatiale des territoires formels et fonctionnels.



Figure 2.4 Schéma de la configuration spatiale des territoires formels et fonctionnels



### 2.3 LE SYSTEME TERRITORIAL

Dans le but de capturer l'essence de la perspective territoriale ébauchée jusqu'ici, cette thèse propose le concept de système territorial. La notion de système s'accompagne d'un important bagage de sens grâce à la théorie générale des systèmes, élaborée depuis les années 1930,<sup>38</sup> et dont on ne retiendra ici que les concepts fondamentaux. D'abord, contrairement à la démarche analytique caractérisant la science positive, les approches systémiques considèrent les systèmes comme étant ouverts.<sup>39</sup> De tels systèmes sont donc en *interaction* avec d'autres et se caractérisent par leurs relations (Bertalanffy, 1993 : 37 et suivantes). Ludvig von Bertalanffy (1993 : 43 et suivantes) note qu'une telle conception renvoie à l'idée

<sup>38</sup> L'ouvrage de référence sur la théorie générale des systèmes est celui de Ludvig von Bertalanffy (1993), qui rassemble la somme des travaux sur le sujet, réédité à plusieurs reprises depuis sa parution en 1968.

<sup>39</sup> Le promoteur de la théorie générale des systèmes en science politique, Talcott Parsons, a justement souligné que les systèmes pertinents à étudier étaient des systèmes ouverts. Voir : Parsons (1972).

d'une causalité non-linéaire et à celle de *totalité*, c'est-à-dire que le tout est plus que la somme de ses parties. Les systèmes se caractérisent ainsi par la *complexité*, car il est très difficile d'identifier tous les éléments et toutes les relations qui les traversent. Pour aborder cette complexité, la théorie générale des systèmes recourt à une vision holistique qui se démarque de la science positive.

Ceci étant dit, le concept central pour comprendre les systèmes est celui d'*organisation* (Bertalanffy, 1993 : 45 et suivantes), en référence à l'agencement de la totalité et à la répartition de ses éléments en niveaux hiérarchisés. Les systèmes ont ainsi différents degrés d'organisation et différentes formes. Ces différentes formes se regroupent en deux catégories constituées des systèmes organisés en réseaux, ou sous-systèmes, et des systèmes organisés en niveaux hiérarchisés. Le concept d'organisation sous-tend aussi le fait que les systèmes ont deux aspects, soit un aspect structurel (comment la totalité est construite) et un aspect fonctionnel (ce que la structure lui permet de faire). On peut en déduire que le système territorial est autant le produit des territorialités qui le structurent qu'un déterminant des relations entre les composantes de la diversité nationale qu'il héberge.

Afin d'opérationnaliser le concept de système territorial, cette thèse propose d'en dégager trois dimensions constitutives, qui sont résumées dans le Tableau 2.1. Pour caractériser les deux premières, il faut faire un détour par la notion d'intégrité territoriale telle que définie par les géographes-juristes Henri Dorion et Jean-Paul Lacasse (2011: 53). Cette notion inclut la « définition optimale des responsabilités étatiques en même temps qu'une clarification de l'assise territoriale de chacune des compétences qui s'exercent sur l'ensemble ou des parties du territoire. » En conséquence, Dorion et Lacasse (2011 : 22-25) introduisent une conception bidimensionnelle de la notion d'intégrité du territoire : à l'*horizontale*, les questions d'étendue et de délimitation spatiale des territoires (leurs frontières) ; à la *verticale*, les questions de compétence sur ces territoires (le partage des compétences).

Cette bidimensionnalité se manifeste notamment dans les systèmes politiques fédéraux où, en principe, le partage de la souveraineté entre les entités fédérale et fédérées établit un partage constitutionnel et une superposition fonctionnelle de la (et des) compétence(s) sur le territoire. En effet, le fédéralisme suppose l'autonomie et la non-subordination des ordres de gouvernement. Dorion et Lacasse l'illustrent avec une recension des incertitudes affectant les frontières du Québec (dimension horizontale), des cas où le gouvernement central empiète sur les compétences territoriales provinciales (dimension verticale) et des cas où il s'approprie graduellement le contrôle sur des portions du territoire compris dans les frontières du Québec (un peu des deux dimensions).

À ces deux dimensions il faut en ajouter une troisième pour être fidèle à la façon dont est conçue la notion de territoire dans cette thèse. Cette troisième dimension reflète la composante culturelle de la relation avec la terre et prend en considération le fait que plus d'une relation culturellement définie peut coexister par différents mécanismes de superposition et de coordination territoriale. Cette dimension ajoute de la profondeur aux deux autres, lorsqu'elles sont partiellement combinées pour produire un régime territorial unique. La superposition territoriale signifie que des territoires fonctionnels de même nature (par exemple, une aire linguistique) peuvent coexister sans s'exclure. Autrement dit, ces territoires ne se retrouvent pas à différentes échelles d'une même hiérarchie; ils ne sont donc pas emboîtés. Quant à la coordination territoriale, elle fait référence aux moyens pour assurer la superposition des territoires. Ceci suppose différentes formes de pluralisme, que ce soit sur le plan des normes (pluralisme juridique), de la démocratie (pluralisme politique), des langues (pluralisme linguistique) ou de l'administration des services, pour ne nommer que ceux-là.

Tableau 2.1 Le concept de système territorial

SYSTÈME TERRITORIAL	
Dimension	Composantes
Horizontale	Frontières Étendue
Verticale	Compétence(s) Institutions Fiscalité
Profondeur	Moyens assurant la superposition territoriale Mécanismes de coordination territoriale

## 2.4 CONCLUSION : LE LIEN ENTRE CULTURE, POUVOIR ET TERRITOIRE

Comme le révèle le concept de territorialité et l'illustre le concept de système territorial, le territoire se compose d'une multitude de phénomènes propres à l'existence humaine dans toute sa complexité. De cet ensemble de phénomènes il ressort clairement que la culture et le territoire entretiennent un lien étroit. Le territoire joue un rôle fondamental sur le plan culturel autant que la culture joue un rôle fondamental dans la formation des territoires. En effet, le territoire est un espace dans lequel une société organise ses relations avec la nature, avec les autres sociétés et entre les individus qui la composent.<sup>40</sup> Le territoire est lié à la culture qui le met en forme, car le territoire s'incarne dans la relation symbolique qui existe entre la culture et l'espace. Le territoire est un lieu, un itinéraire, un espace, qui prend aux yeux des peuples et des groupes ethniques une dimension symbolique qui conforte leur identité et leurs valeurs (Bonnemaïson, 1981). Cette observation des géographes culturels est corroborée par les anthropologues. Maurice Godelier a souligné comment le territoire, ses « réalités visibles » comme les « puissances invisibles » qui le constituent, offre aux membres d'une société les conditions et les moyens de leur

<sup>40</sup> Il est une question de voisinage, écrit Savard (1981 : 13).



existence. Ainsi, les règles régissant l'accès, le contrôle et l'usage du territoire visent d'abord et avant tout la maîtrise des conditions de reproduction de la société (Godelier, 1984 : 114). Cet ensemble de pratiques codifiées font que la culture pénètre le territoire, et vice-versa. À travers sa territorialité, écrit Joël Bonnemaïson, un peuple exprime sa conception du monde, son organisation, ses hiérarchies et ses fonctions sociales (Bonnemaïson, 1981 : 260). On ne peut, ajoute-t-il, couper les peuples de leur territoire sans que cela ressemble à un ethnocide : « déterritorialiser une ethnie est la meilleure façon de la voir disparaître pour se fondre dans un magma sociologique » (Bonnemaïson, 1981 : 256).

Le territoire joue ensuite un rôle fondamental sur le plan politique, car l'espace est l'objet et l'enjeu de partages à l'intérieur des sociétés et entre elles (Godelier, 1984 : 123 et suivantes). Cet exercice de partage fait l'objet de luttes de pouvoir dont la manifestation est du domaine politique. Jean Girardon relève à juste titre que :

Depuis toujours, pouvoir et territoire sont deux éléments bien réels et fortement complémentaires: l'un d'ordre conceptuel, manifestation de la volonté d'un ou de plusieurs êtres vivants (homme ou animal), l'autre d'ordre matériel, partie de l'espace habité par les êtres vivants, aboutissant à l'écoumène par l'activité des hommes. Le pouvoir n'existe qu'au travers du territoire sur lequel il s'exerce, sans cette assise il disparaît, car il tire sa force du territoire. Le territoire ne vit que par le pouvoir qui l'ordonne, sinon il n'est qu'un espace abandonné aux seules règles de la nature (Girardon, 2010 : 3).

À cause de cette relation étroite entre pouvoir et territoire, la notion de territoire est naturellement associée au modèle de l'État moderne qui, grâce au principe de territorialité reconnu en droit international, engendre une certaine conception du territoire comme étant borné et exclusif. Les autres territoires, s'il y a, doivent s'insérer et coïncider avec le territoire étatique. Il faut cependant se garder de restreindre la notion de territoire à sa manifestation étatique, qui n'est qu'une parmi tant d'autres.

La perspective territoriale privilégiée dans cette thèse se justifie ainsi par le lien étroit qui unit culture, pouvoir et territoire. Cette relation présuppose naturellement des liens de causalité non-linéaires. Le concept de système appliqué au territoire permet de mettre en évidence l'ouverture du système territorial et ses interactions constantes avec les systèmes juridique, politique, économique, bref, avec l'ensemble des phénomènes sociaux. Dans la perspective où la préoccupation de cette thèse est la coexistence de plusieurs nations dans un même espace, il convient de s'intéresser aux interactions qui affectent le système territorial sur les plans culturel et politique. Or, cette entreprise est difficile, car la relation entre la société et les institutions politiques est bidirectionnelle. Le chapitre suivant en fera l'illustration. En ajoutant le territoire dans l'équation, la relation devient encore plus complexe à saisir.

L'objectif de ce chapitre était de démontrer la complexité du phénomène territorial et de montrer l'importance du territoire sur les plans culturel et politique. Le territoire est le lieu de relations entre individus, groupes, sociétés. Ces relations sont déterminées par des codes, des règles ou des normes qui caractérisent la territorialité des individus, groupes ou sociétés. Le réel défi auquel les humains sont confrontés, s'il y a quelque volonté de préserver la diversité nationale, consiste à trouver des moyens d'organiser la coexistence territoriale ou, autrement dit, de gérer adéquatement la concurrence des légitimités territoriales dans un même espace.

Le concept de système territorial proposé dans les pages précédentes permet de poser un regard sur l'état des relations entre différentes nations occupant un même espace. Il n'est pas conçu, cependant, pour tirer des conclusions fermes sur quelque facteur déterminant que ce soit, car il est impossible de caractériser le système territorial dans sa totalité. D'un point de vue global, la relation entre la société, les institutions politiques et le territoire est beaucoup trop complexe pour que des variables soient isolées de manière à en dégager une relation de causalité linéaire et unidirectionnelle. Toutefois, compte tenu des objectifs fixés, qui sont autant d'ordre général (réfléchir

aux moyens de mieux arrimer les institutions politiques à la diversité nationale de la société qu'elles régissent) que d'ordre pratique (répondre aux enjeux territoriaux de la communauté de UmM), le concept de système territorial permet d'observer les effets des ententes concernant la PTA sur la diversité nationale de la fédération canadienne, ce sur quoi cette thèse revient en conclusion. Mais d'abord, il convient d'exposer la perspective privilégiée en matière de diversité nationale. C'est le sujet du chapitre suivant.





### CHAPITRE III. LA PERSPECTIVE MULTINATIONALE

Le multinationalisme fait référence à la poursuite des moyens permettant la coexistence de plusieurs nations dans un même système politique. Lord Acton écrivait déjà, en 1862, que la coexistence des nationalités au sein d'une même entité politique permettait de prévenir les excès d'une autorité unique, de multiplier les associations et de mettre en commun différentes opinions (Acton, 1967 : 289). Ceci dit, la complexité inhérente à la diversité des identités et des appartenances oblige à chercher des solutions politiques qui vont au-delà du traitement identique de tous les individus, et par extension, de tous les groupes. Or, l'application d'un libéralisme « de premier niveau » dans le cadre étatique tend à privilégier une conception des libertés individuelles où, pour assurer l'égalité des individus, le droit doit s'appliquer de manière uniforme. Ce type d'égalité « formelle » est inapproprié aux contextes multinationaux, où il est préférable de poursuivre une égalité « substantielle ». À cette fin, Michel Seymour et Guy Laforest (2011: 11) proposent une conception du libéralisme politique « de deuxième niveau » qui se fonde sur des conceptions institutionnelles et politiques de la personne et du peuple, et non sur l'individualisme moral :

Le libéralisme politique suppose que les personnes sont des citoyens et que les peuples sont des structures de culture, et il ne tranche pas entre les diverses théories compréhensives de la personne et du peuple.[...] Le libéralisme politique donne ainsi lieu à une approche qui accueille autant les droits collectifs des peuples que les droits individuels des personnes, en cherchant à réaliser un équilibre entre ces deux ordres de droits.

L'atteinte de l'égalité substantielle des individus requiert ainsi des modulations et autres adaptations dans l'application du droit. Il est certainement possible de s'entendre sur l'objectif de la préservation de la diversité nationale (de la coexistence

des peuples, en d'autres mots), mais il est probablement plus difficile de s'entendre sur les moyens à prendre pour s'en assurer.

Il existe un grand nombre de solutions institutionnelles pour accommoder la diversité nationale au sein de l'État. Nicolas Levrat (1996) en a proposé une typologie. Ces solutions se situent à différents endroits sur un continuum de pluralisme. Il y a d'abord l'État démocratique libéral et individualiste, qui ne nie pas les identités nationales, mais qui les maintient (en théorie) dans la sphère privée. Pour accroître son pluralisme national, un État démocratique et libéral peut ensuite, par exemple, adopter une politique favorable au respect des droits des minorités qui viendrait corriger les insuffisances du principe fondateur de l'égalité des individus. Mais ce droit s'adresserait seulement à la sphère privée et serait ainsi de portée limitée dans la sphère publique. Pour réaliser un degré encore plus grand de pluralisme, l'État libéral peut aussi instituer une forme de « reconnaissance » par des politiques publiques identitaires, comme le multiculturalisme, et ainsi entretenir la diversité nationale en plus de la diversité culturelle.<sup>41</sup> Il peut également favoriser des aménagements institutionnels, comme la pondération de la règle majoritaire au sein des institutions démocratiques ou le développement d'institutions spécifiques sur des bases territoriales, personnelle ou sectorielle. Ces solutions représentent une extension du droit des minorités et elles offrent l'avantage d'associer les minorités aux mécanismes de défense de leurs intérêts. Cependant, elles n'ont pas nécessairement à être élaborées par les minorités elles-mêmes. Au contraire, ces solutions sont généralement établies selon des règles édictées par la majorité, ce qui n'en font pas des solutions concrétisant l'autonomie des groupes minoritaires. Pour un degré supérieur de pluralisme, il doit y avoir une certaine forme de partage de la souveraineté sur une base communautaire.

---

<sup>41</sup> Voir Parent (2011 : 1<sup>ère</sup> partie) pour une discussion plus détaillée de cette approche libérale.

Même si le concept de souveraineté est problématique à cause de son héritage absolutiste, il permet de distinguer deux grandes catégories d'État : celle de l'État unitaire, où la souveraineté est concentrée dans une autorité centrale, et celle de l'État fédéral, où elle est répartie entre plusieurs sources d'autorité et de souveraineté – généralement des États originellement distincts regroupés dans une nouvelle entité (Chevrier, 2011 : 73). Cette distinction trouve son origine dans la « grande bifurcation intellectuelle » (Voyenne, 1976 : 101, citant Marcel Prélot) de la Renaissance entre absolutisme et fédéralisme, entre Jean Bodin et Johannes Althusius. Malgré la parenté des approches des deux penseurs (la méthode d'abord, l'intention de fonder les institutions politiques sur les réalités sociales ensuite, et surtout l'idée selon laquelle « la société humaine n'est pas formée d'individus isolés mais de personnes morales, constituées dans l'espace et le temps, qui sont la source des droits communautaires et non le contraire » (Voyenne, 1976 : 100, citant Pierre Mesnard))<sup>42</sup>, leurs interprétations sont diamétralement opposées : Bodin situe la souveraineté entièrement dans l'universel, alors qu'Althusius la situe dans le particulier également.<sup>43</sup> Ceci fait du fédéralisme l'outil privilégié du partage de la souveraineté dans l'État.

À cette considération théorique en faveur de l'option fédérale s'ajoutent des considérations empiriques. Dans le premier cas, il faut mentionner le fait que nombre d'experts du fédéralisme comparé sont d'avis, comme l'avance Michael Burgess (2006 : 129), que « *...federations in the formal sense of a particular kind of liberal democratic state that embraces and celebrates social diversity via constitutional entrenchment, together with 'federal-type' arrangements in formally non-federal states, are likely to be the most successful institutional response to nationality claims for recognition in multinational democracies* ». Carl Friedrich (1968 : 36), important

<sup>42</sup> Voir aussi : Whitaker (1983), Hueglin et Fenna (2006).

<sup>43</sup> Bernard Voyenne (1976 : 101-111) offre un aperçu détaillé des ressemblances et différences entre la pensée de Bodin et Althusius. Hueglin (1999; 2003 : 279-280) et Burgess (2006 : 164-166) le font plus brièvement.

analyste du fédéralisme, a écrit que, dans la mesure où l'union de la diversité doit se faire par voie démocratique, « *Federalism thus provides the only voluntary approach to the task of coordinating disparate national elements.* » Depuis les années 1990, certains ont même observé que plusieurs États démocratiques libéraux composés d'une diversité nationale complexe, comme la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni et le Canada, s'ouvraient à des formes de fédéralisme multinational. Alain-G. Gagnon (2007 : 11) affirme que la variante multinationale du fédéralisme « devrait s'imposer au fur et à mesure comme la voie optimale pour la gestion des conflits communautaires et pour l'affirmation des identités collectives ». On devrait assister, selon Daniel Elazar (1999), au remplacement graduel de l'État unitaire moderne par des formes fédérales plus sophistiquées que celles caractérisant les fédérations modernes. Mais qu'est-ce que le fédéralisme, justement?

### 3.1 LE FÉDÉRALISME

Le terme « fédéralisme », comme celui de « fédération », est associé à la notion latine de *foedus*, génitif *fœderis*, c'est-à-dire pacte, contrat, traité, convention, alliance, etc. Selon Pierre-Joseph Proudhon (1863 : 67), c'est « une convention par laquelle un ou plusieurs chefs de famille, une ou plusieurs communes, un ou plusieurs groupes de communes ou États, s'obligent réciproquement et également les uns envers les autres pour un ou plusieurs objets particuliers, dont la charge incombe spécialement alors et exclusivement aux délégués de la fédération. » Daniel Elazar (1987:5) identifie un premier exemple de fédéralisme dans le covenant ayant lié les Douze tribus d'Israël et il suggère même que l'idée fédérale se retrouve dans la Bible, puisque « *In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by covenant, whose internal relationships reflect the special sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster special unity among them.* »



Il ne faut cependant pas assimiler le contrat de type fédéral aux autres types de contrat social. Contrairement à l'idée hobbesienne du contrat social, le contrat fédéral met en rapport des collectivités et il n'est pas une fiction : il a été proposé, discuté, adopté.<sup>44</sup> Michael Burgess (2006 : chapitre 6), dans une savante étude comparée, retrace la nature contractuelle du fédéralisme dans les fondements théologiques de ses deux plus grandes traditions intellectuelles. Il distingue d'abord une tradition d'origine « continentale européenne », dont l'accent porte sur le phénomène social dans sa globalité, et une tradition anglo-américaine, plus pragmatique, menant au souci de la consolidation d'un gouvernement central fort. D'autres, comme Thomas Hueglin et Alan Fenna (2006 : chapitre 4), distinguent trois traditions de fédéralisme, en fonction de leur rapport au politique. Le fédéralisme consociationnel, reposant sur le principe de subsidiarité et supposant une logique ascendante du pouvoir, le fédéralisme républicain, soucieux de la protection des droits individuels et de la préservation de la sécurité publique et proposant une logique descendante du pouvoir, et le fédéralisme socio-économique, ou intégral, dont la logique pluraliste s'applique non seulement au politique, mais à toutes les formes d'organisation de la société.

Le fédéralisme a ainsi produit une grande variété d'associations politiques. Il faut ainsi distinguer le fédéralisme de la fédération. Le fédéralisme existe au niveau des idées et la fédération n'en est qu'une de ses manifestations sur le plan institutionnel. On doit cette importante distinction à Preston King (1982 : 76) « *There may be federalism without federation, but there can be no federation without some matching variety of federalism.* » Se saisissant de cette distinction pratique, des auteurs comme Daniel Elazar et Ronald Watts ont ainsi pu identifier une grande variété de systèmes (ou régimes) fédéraux, dont les caractéristiques peuvent être fort variables, en commençant par les unions (et les unions constitutionnellement décentralisées), en passant par les fédérations, les confédérations, les États associés, les condominiums et

---

<sup>44</sup> Pour un rejet de la notion de contrat dans la définition du fédéralisme, voir King (1982).

les ligues, et en incluant les administrations fonctionnelles conjointes et autres systèmes hybrides (Elazar, 1987 : 38 et suivantes; Watts, 2002 : 7 et suivantes).

Les plus anciennes des variétés modernes de fédéralisme ont d'abord pris la forme de confédérations, c'est-à-dire d'entités politiques consentant à s'associer pour des raisons communes, généralement le commerce ou la défense militaire. La Confédération suisse fondée en 1291 en est le premier exemple, et les Provinces-Unies, issues d'une union confédérale en 1581, en sont un autre exemple notoire. Ces arrangements n'ont cependant pas joui d'une grande stabilité et certains observateurs en attribuent la cause à l'absence d'un pouvoir central fort. L'expérience américaine tend à confirmer cette perception : le gouvernement central des États-Unis d'Amérique a été faible sous les Articles de la Confédération adoptés en 1777. Ce n'est que sous l'union fédérale élaborée lors de la Convention de Philadelphie en 1787 qu'un gouvernement central fort a pu être établi, par la combinaison des principes du contractualisme fédéral et de la légitimité démocratique du républicanisme. Dans le siècle suivant, l'Allemagne et l'Empire austro-hongrois ont emprunté la voie fédérale, pour s'unir dans le premier cas, et se maintenir dans le deuxième, quoique sans succès dans ce dernier cas. Le peu de succès dans la durée qu'ont obtenu quelques cas notoires de fédéralisme et la difficulté qu'ont eu les États-Unis d'Amérique pendant les années 1930 à gérer les problèmes macro-économiques expliquent certainement en bonne partie le fait que le fédéralisme a longtemps été considéré comme une alternative inférieure à, ou une étape vers, la constitution d'un État unitaire (Erk, 2008 : 3), mieux adapté aux défis de l'industrialisation et de la démocratie de masse (Laski, 2005). Cependant, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le fédéralisme a connu un important regain d'intérêt.

### 3.1.1 APPROCHES JURIDIQUE ET SOCIOLOGIQUE

Le regain d'intérêt pour l'étude du fédéralisme s'est d'abord manifesté par des approches juridiques issues du constitutionnalisme comparé. L'ouvrage de Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, publié en 1946, en est la manifestation la plus éloquente. Wheare (1946 : 10) y affirme qu'un gouvernement fédéral sous-entend un système de coordination plutôt que de subordination et il y définit le principe fédéral comme étant une méthode de division des pouvoirs de façon à ce que les gouvernements général et régionaux soient, chacun dans leur sphère, coordonnés et indépendants. Cette approche juridique a cependant eu tendance à surévaluer le caractère indépendant des institutions formelles et à ignorer la dimension sociologique du fédéralisme. Selon cette perspective sociologique, les conditions socio-économiques affectent, et doivent être prises en considération dans le fonctionnement du système fédéral. Cette perspective, que l'on retrouve dans les approches sociologiques du fédéralisme, a été relancée par William Livingston en 1952 dans un article intitulé *A Note on the Nature of Federalism*. Il y critique l'attention presque exclusive portée aux questions d'ordre juridique dans les études sur le fédéralisme (ex. le partage du pouvoir entre les ordres de gouvernement, les dispositifs constitutionnels, certains aspects procéduriers, etc.) et il y plaide pour une approche qui irait au-delà de ce « légalisme » (Livingston (1952 : 83 (« *above and beyond this legalism* »)). Le fédéralisme, écrit Livingston (1952 : 83), se préoccupe de plusieurs autres « dimensions » et dépasse largement le cadre juridique. Le fédéralisme constitue plus exactement une réponse institutionnelle à un problème d'organisation politique. Ainsi, précise-t-il (1952 : 83) dans cet extrait abondamment cité : « [t]he essential nature of federalism is to be sought for, not in the shadings of legal and constitutional terminology, but in the forces economic, social, political, cultural that have made the outward forms of federalism necessary. » La contribution de Livingston suggère que la reconnaissance de la diversité sociétale est au fondement même de la pensée fédérale. Cette approche sociétale a engendré des



développements significatifs pour l'étude du fédéralisme, comme la dichotomie entre fédéralisme symétrique et asymétrique (Tarlton, 1965), la distinction entre fédéralisme social et structurel (Stein, 1968), et plus récemment, la distinction entre fédéralisme territorial et multinational employée par plusieurs analystes.

Ce que Livingston exprime, c'est que les gouvernements fédéraux et les constitutions fédérales n'émergent pas par accident, ils représentent plutôt différentes façons de gérer la diversité (et le terme devrait être réservé aux cas de diversité territoriale exclusivement, selon lui). Les gouvernements ou constitutions se qualifient de fédéraux seulement lorsque les institutions qu'ils engendrent fonctionnent sur une base fédérale. Certaines sociétés, pour différentes raisons, peuvent posséder des institutions fédérales en apparence, alors que la pratique correspond à autre chose. L'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) ne fonctionnait pas selon les principes du fédéralisme même si sa constitution le laissait croire. L'inverse est aussi vrai : des institutions de type unitaire, comme en Grande-Bretagne (Royaume-Uni), peuvent fonctionner selon plusieurs des principes du fédéralisme. Ainsi, selon Livingston (1952: 84), « *the institutions themselves do not provide an accurate index of the federal nature of the society that subtends them.* »

En affirmant que « *The essence of federalism lies not in the institutional or constitutional structure but in the society itself* », ce que Livingston (1952: 84) exprime, c'est qu'un certain degré de « culture fédérale », avec les comportements qu'elle suppose,<sup>45</sup> est nécessaire pour concrétiser le fédéralisme. Livingston (1952 : 87) admet que les institutions puissent refléter la « qualité fédérale » des sociétés, mais il met en garde contre leur seule prise en considération pour connaître la nature de la société. D'autant plus que, à cause de l'évolution constante de la société et des différentes significations attribuées aux institutions selon les perspectives, il n'y a jamais assurance que les institutions répondent réellement aux besoins de la société à

---

<sup>45</sup> Voir notamment Friedrich (1968 : 40) sur la question du comportement fédéral.



tout moment. C'est pourquoi le fédéralisme permet autant l'intégration que la différenciation.

### 3.1.2 UNITÉ ET DIVERSITÉ

Cette tension entre intégration et différenciation incite le fédéralisme à trouver un équilibre entre unité et diversité. C'est pourquoi le fédéralisme est aussi une philosophie du politique qui reconnaît que la nature humaine implique des relations menant à l'établissement de différentes communautés et que l'appartenance à ces communautés fait partie des identités et libertés individuelles. « En d'autres mots, » écrivent Thomas Hueglin et Alan Fenna (2006 : 37), « le principe le plus fondamental du fédéralisme s'appuie sur le fait que les êtres humains ont, par nature, des identités individuelles et de groupe. » L'objectif du fédéralisme consiste ainsi à organiser et protéger les libertés individuelles et de groupe. À cette fin, le fédéralisme propose la construction de systèmes politiques dans lesquels un équilibre est maintenu entre les différentes formes et les différents niveaux d'identité. Cet équilibre dépend de l'application de certains principes fédéraux :

*Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linking of individuals, groups, and polities in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties. As a political principle, federalism has to do with the constitutional diffusion of power so that the constituting elements in a federal arrangement share in the processes of common policy making and administration by right, while the activities of the common government are conducted in such a way as to maintain their respective integrities. Federal systems do this by constitutionally distributing power among general and constituent governing bodies in a manner designed to protect the existence and authority of all. In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system's decision-making and executing processes (Elazar, 1987 : 5-6).*

Dans les mots de Ronald Watts (2002 : 7), le fédéralisme « se fonde sur l'utilité et la validité présumées d'allier l'unité et concilier, protéger et promouvoir des identités distinctes au sein d'une union politique plus grande. Le fédéralisme en tant que principe normatif consiste essentiellement à perpétuer en même temps l'union et la non-centralisation. » Ainsi, ajoute-t-il (2002 : 7) à l'instar de Daniel Elazar, le fédéralisme propose toujours « un gouvernement à plusieurs niveaux regroupant des éléments du partage des pouvoirs et de l'autonomie régionale. » Il peut se réaliser à travers une large gamme de régimes politiques dits fédéraux où, « par opposition au centre de pouvoir unique des systèmes unitaires, il existe deux (ou plusieurs) niveaux de gouvernement qui allient des éléments du *partage des pouvoirs* par le truchement d'institutions communes et d'*autonomie régionale* pour les gouvernements des collectivités qui les composent » (Watts, 2002 : 7).

### 3.1.3 STRUCTURE ET PROCESSUS

La tension entre intégration et différenciation indique également la double nature du fédéralisme. Carl Friedrich est un des premiers analystes à l'avoir souligné :

*... federalism should not be seen only as a static pattern or design, characterized by a particular and precisely fixed division of powers between governmental levels. Federalism is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community, that is to say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions, adopting joint policies, and making joint decisions on joint problems, and, conversely, also the process by which a unitary political community becomes differentiated into a federally organized whole. Federal relations are fluctuating relations in the very nature of things. Any federally organized community must therefore provide itself with instrumentalities for the recurrent revision of its pattern or design. For only thus can the shifting balance of common and disparate values, interests, and beliefs be effectively reflected in more differentiated or more integrated relations. In short, we have federalism only if a*

*set of political communities coexist and interact as autonomous entities, united in a common order with an autonomy of its own* (Friedrich, 1968 : 7-8).<sup>46</sup>

Le fédéralisme fait référence à ce processus autant qu'à la « structure » institutionnelle et juridique qui en découle. Daniel Elazar a remarqué que l'on a longtemps pensé dans l'histoire du fédéralisme moderne que l'introduction d'une structure fédérale appropriée créerait automatiquement un système fédéral fonctionnel. Plus récemment, les spécialistes du fédéralisme en sont venus à saisir les limites d'une approche strictement structurelle du fédéralisme. Ce constat provient de l'observation de plusieurs États dont la structure était fédérale sans que les pratiques ne le soient. La structure masquait une centralisation du pouvoir contradictoire avec le principe fédéral.

Daniel Elazar expose aussi comment le partenariat fédéral se manifeste par une coopération négociée sur des enjeux et un programme. Cette coopération existe sur la base d'un engagement à la négociation ouverte entre toutes les parties dans le but d'en arriver à un consensus, à défaut duquel un accommodement respectant l'intégrité de tous les partenaires devient nécessaire. Elazar (1987: 67) rappelle que : « *Only in politics whose processes of government reflect federal principles is the structure of federalism meaningful.* » Il ajoute (1987: 68) que:

*If a federal structure exists without a correspondingly federal process, there is evidence to indicate that, although it may have some impact on the processes of governance even if the latter are not ultimately federal, in the last analysis, its impact will be secondary... There is some reason to believe that a federal process can exist in a very attenuated way without a federal structure, but even there it must ultimately acquire some structural recognition.*

---

<sup>46</sup> D'autres auteurs ont exprimé cette double dynamique par des concepts, comme Juan Linz (1997) qui distingue les fonctions *bringing together* et *holding together*, Alfred Stepan (1999) qui distingue les fédéralismes *coming together* et *coming apart*, et Christophe Traisnel (2008) qui parle de fédéralisme d'association et de dissociation.



La combinaison des approches juridiques et sociologiques du fédéralisme a ainsi contribué à mettre en évidence le fait que le fédéralisme possède à la fois des caractéristiques structurelles, que sont les gouvernements, les constitutions et les mécanismes formels de relations intergouvernementales, et des caractéristiques fonctionnelles constituées de l'ensemble des pratiques, formelles et informelles, qui régissent les relations entre les composantes de la diversité dont le régime fédéral permet l'existence. Le fédéralisme n'est donc pas qu'un *état*, il est aussi une *dynamique* ; son application ne dépend pas que des conditions déterminées *de jure*, il dépend aussi de celles établies *de facto*. La difficulté, cependant, se trouve dans le fait que cette double nature, structurelle et processuelle, implique également une double relation de causalité que Ronald Watts (2002 : 17) a exprimée ainsi :

Il faut reconnaître la complexité et la dynamique de la relation de cause à effet entre une société fédérale, ses institutions politiques et le comportement et les processus politiques. Les pressions qui s'exercent au sein d'une société peuvent empreindre d'une expression particulière ses institutions, ses processus et son comportement politique, mais ces institutions et processus, une fois qu'ils sont en place, façonnent à leur tour la société en canalisant ces pressions sociales et activités politiques. C'est dire que la relation entre une société, sa constitution et ses institutions politiques n'est pas statique, mais qu'elle se caractérise par une interaction continue.

Le sens de cette interaction dépend notamment des objectifs poursuivis. Or, le fédéralisme entretient des objectifs, ou fins normatives, parfois contradictoires.

### 3.1.4 FINS NORMATIVES

La question des fins normatives fait appel aux raisons téléologiques et déontologiques d'opter pour le fédéralisme. C'est-à-dire que le fédéralisme poursuit des buts (sa téléologie) et qu'il propose des moyens pour les atteindre (sa déontologie). La question des fins normatives est complexe car le fédéralisme se prête à un grand nombre de situations et de contextes où les relations entre différents corps (individus



ou groupes) doivent être organisées. Il en résulte d'importants contrastes dans les différentes manières d'appréhender le fédéralisme.

Par exemple, John McGarry et Brendan O'Leary (2007) se sont intéressés à cette question du point de vue de la gestion de la diversité nationale et ethnique. Ils relèvent quatre positions idéologiques sur le fédéralisme : une première, jacobine, percevant la fédération comme une menace à la pérennité de l'État-nation (*federation as nation destroying*) ; une deuxième, américaine, la concevant comme outil de construction nationale, par le blocage de la tyrannie des minorités constituées en majorités locales (*federation as nation building*) ; une troisième, antinationaliste, l'érigeant en philosophie de la coopération (*federation as a stage in nation-transcendence*) ;<sup>47</sup> et une quatrième, libérale multinationale, où la fédération sert à la préservation des identités nationales en cultivant les loyautés multiples (*federation as a multinational maintenance device*). Une telle typologie, aussi intéressante soit-elle, s'attarde seulement à la déontologie fédérale et n'identifie pas les raisons fondamentales pour lesquelles un régime fédéral est adopté ou maintenu. Il aurait fallu que McGarry et O'Leary expliquent pourquoi la conception jacobine veut préserver l'État-nation, pourquoi la conception américaine cherche à construire la nation, pourquoi les antinationalistes tentent de transcender le phénomène national, ou pourquoi certains libéraux désirent plutôt le préserver.

Le juriste Christophe Parent (2011 : 82-83) aborde plus directement l'aspect téléologique du fédéralisme et il relève trois « motivations distinctes », ou « approches normatives ». Une première approche cherche à répondre à un idéal de liberté, de citoyenneté et de démocratie par la mise en place de contrepoids au pouvoir des gouvernements, dans le but de préserver la liberté individuelle, et la multiplication des paliers de gouvernement, afin d'offrir au citoyen autant de leviers sur le pouvoir politique. C'est la conception madisonienne du fédéralisme américain.

<sup>47</sup> Pour une discussion comparant les perceptions jacobine et américaine dans le contexte canadien d'un point de vue normatif, voir : LaSelva (1996 : chapitre 5).

Une deuxième approche, dite fonctionnelle, se préoccupe de l'efficacité de la gestion gouvernementale. Le fédéralisme y apparaît comme un moyen permettant de mieux répondre aux particularités régionales, comme c'est le cas en Australie. Une troisième approche entrevoit le fédéralisme comme un procédé normatif traduisant l'existence d'une multiplicité d'allégeances et de loyautés, comme au Canada ou en Belgique. C'est un fédéralisme dit « de communauté », où les identités culturelles disposent d'un droit à l'autonomie gouvernementale et où les identités infra-étatiques peuvent se perpétuer grâce au politique.

En s'inspirant des travaux des spécialistes du fédéralisme cités dans cette thèse, il est possible de dégager quatre buts communs à tous les courants fédéralistes (ceux-ci sont résumés au Tableau 3.1). Le premier est la cohésion. Dans une perspective où les relations entre différents corps sont inévitables, le fédéralisme propose une union visant à préserver l'harmonie de ces relations. On y recherche l'unité dans la diversité. Cette union peut prendre différentes formes, plus ou moins hiérarchisées, entre différentes collectivités. Pour se réaliser, la cohésion exige une forme d'intégration politique qui bénéficie d'une certaine légitimité.

Le deuxième but du fédéralisme est le pluralisme, c'est-à-dire l'admission de la coexistence de différentes normes, de façon à préserver ou favoriser la diversité. La forme de pluralisme mise de l'avant dépend de la conception de la communauté proposée par le modèle fédéral. Le type de diversité privilégié peut faire varier la nature des pratiques fédérales. On peut préférer la diversité individuelle ou collective et ce, à des degrés variables. Comme l'écrit Carl Friedrich, « *The nature of the particular groups which federate will have a decisive impact upon a particular system.* » Pour se concrétiser, le pluralisme implique d'abord une reconnaissance, ce qui peut donner lieu à des accommodements ou, mieux, à une « habilitation » (Gagnon, 2011a) des collectivités reconnues.

La liberté figure également parmi les buts du fédéralisme. En multipliant les ordres de gouvernement, le fédéralisme procure au citoyen plus d'un « contexte de choix », ce qui vient nourrir et approfondir l'expérience de la démocratie. Ainsi, en s'associant, les différentes collectivités (qui représentent chacune un « contexte de choix ») peuvent préserver un certain degré d'autonomie – qui ne doit cependant pas compromettre la cohérence de l'union. L'exigence de liberté explique pourquoi un consensus a pu être établi sur le fait que la démocratie est une condition *sine qua non* du fédéralisme (Burgess et Gagnon 2010).

Un dernier but du fédéralisme est l'efficacité, c'est-à-dire la recherche du meilleur rendement en fonction des valeurs, des principes ou des objectifs matériels poursuivis. L'efficacité requiert naturellement une certaine flexibilité dans les relations entre les entités fédérées (et dans leur relation avec l'entité fédérale) (Gagnon 1993), ainsi qu'une certaine stabilité du régime fédéral.

Tableau 3.1 Les buts poursuivis par le fédéralisme

BUT	ATTRIBUT
Cohésion	Union Intégration Légitimité Stabilité
Pluralisme	Diversité Reconnaissance Accommodement Habilitation Autonomie
Liberté	Citoyenneté Démocratie Égalité
Efficacité	Flexibilité Adaptabilité



La préférence plus ou moins marquée pour l'une ou l'autre de ces fins contribue à concrétiser différents courants de fédéralisme et à concrétiser différents régimes fédéraux. Un certain courant qui privilégie la liberté individuelle et l'intégration nationale pourrait être moins pluraliste (à cause de la négligence des droits collectifs), alors qu'un fédéralisme pleinement pluraliste pourrait être moins efficient (par la multiplication des ordres de gouvernement, par exemple). De plus, il existe une tension au sein de chacune de ces fins, car les différents attributs d'une même fin normative peuvent entrer en conflit. Par exemple, une plus grande intégration politique peut se traduire par une moins grande légitimité du pouvoir fédéral ; la diversité individuelle peut être privilégiée au détriment de la diversité communautaire, ou vice versa ; la reconnaissance ne mène pas nécessairement à l'autonomie ; une citoyenneté inclusive peut se faire au détriment de la reconnaissance et de l'habilitation de certaines communautés – ce qui est un appauvrissement de la démocratie par l'empêchement d'une conjugaison plurielle des *demos* (Resnick, 2003); la flexibilité peut s'exercer au détriment de la stabilité. Ainsi, même si ses fins normatives l'y prédisposent, le fédéralisme n'est pas nécessairement multinational, car il varie en fonction de la relation entre ses différents attributs.

### 3.2 LE FÉDÉRALISME MULTINATIONAL

Michael Burgess (2011 : 42) trouve le concept de fédéralisme multinational hautement problématique, car il est trop normatif. Pour Christophe Parent (2011), sa définition est même impossible tant que sa réalisation sera soumise au paradigme de l'État. Michael Burgess (2011 : 42) propose donc de baisser les attentes à l'endroit du concept, car la réalité est toujours complexe. C'est pourquoi il préfère discuter de fédération multinationale.

*There is, after all, no ideal type of multinational federation. Contexts and circumstances vary so widely that it would be foolish or impossible or both to claim that there exists one particular federal model of the multinational state*



*that could serve as a benchmark for others to follow. There will be many conceptual and empirical variations on the basic theme of formally recognising and reconciling several nations in a single state.*

Si, devant la multiplicité des modèles possibles, le fédéralisme multinational apparaît insaisissable, ce n'est pas parce que « nous cherchons quelque chose qui n'existe tout simplement pas » (Burgess, 2011 : 42), mais plutôt parce qu'il dépend de la façon comme du degré avec lequel le régime fédéral s'ouvre au pluralisme national. Ces différentes caractéristiques du fédéralisme multinational sont discutées dans les pages suivantes.

### 3.2.1 PRINCIPES NORMATIFS

Le fédéralisme multinational repose sur le respect des principes du droit des peuples à l'autodétermination, de la légitimité des demandes de reconnaissance, de la préservation culturelle des nations minoritaires et de l'égalité réelle, plutôt que formelle, des groupes nationaux (Gagnon, 2011a : conclusion). Dans un tel contexte, l'accommodement des nations minoritaires ne suffit pas. C'est pourquoi le fédéralisme multinational préconise le partenariat. Mais la réalité des rapports de force – inégalitaires – entre nations fait dire à Alain-G. Gagnon (2011b : chapitre 5) que le défi du fédéralisme multinational consiste à trouver un juste équilibre entre les forces politiques, de façon à fournir aux membres des nations minoritaires des possibilités de réalisation comparables à celles des membres de la nation majoritaire. Dans un contexte inégalitaire, le fédéralisme multinational devrait forcer les nations majoritaires à prendre en compte les revendications légitimes des nations minoritaires à s'auto-définir, à s'auto-représenter, à s'autogouverner et à s'autodéterminer.

Plus fondamentalement, selon Alain-G. Gagnon (2007a : 56 et suivantes), le fédéralisme multinational poursuit un idéal de justice que le libéralisme procédurier – individualiste, égalitaire et universaliste – peine à réaliser, car il est dépourvu de

solutions face à certains phénomènes politiques modernes comme la loyauté et l'affirmation culturelle de communautés politiques non-étatiques. Cet idéal est accessible au libéralisme par la voie de la reconnaissance de la diversité « profonde », <sup>48</sup> condition primordiale du fédéralisme multinational. Gagnon propose ainsi une approche normative abordant la réflexion politique sur le fédéralisme multinational à partir de ce qui est bon ou valable pour la société. Il adopte également une approche comparatiste du fédéralisme asymétrique lui permettant de dégager trois principes normatifs sous-tendant le fédéralisme multinational.

Le premier principe est communautaire et repose sur une conception selon laquelle les individus sont le produit de leur communauté politique (Gagnon, 2007a : 64 et suivantes). L'État doit être organisé de façon à protéger la communauté, définie en termes de langue, de culture, d'institutions et de projets communs. La nation, selon cette conception, est pourvoyeuse de culture. Le principe communautaire implique donc une politique de la reconnaissance.

Le deuxième principe est égalitaire et ne se satisfait pas de la conception libérale classique de l'égalité entre les citoyens, qui met l'accent sur l'égalité de traitement, mais néglige l'importance de l'égalité des résultats (Gagnon, 2007a : 69 et suivantes). En prenant acte du contexte historique, social et économique, la notion de citoyenneté différenciée permet ainsi de proposer des mesures correctrices à des situations inévitables résultant d'une interprétation trop restrictive du concept de l'égalité, c'est-à-dire restreinte à sa dimension formelle plutôt que substantielle. Cette interprétation restrictive est associée au monisme juridique; le pluralisme juridique apparaît ainsi comme la voie optimale pour la réalisation du principe égalitaire.

Le dernier principe est celui de l'exercice démocratique (Gagnon, 2007a : 74 et suivantes). Le fédéralisme multinational procède de la recherche de la maximisation de la participation publique des individus, en élargissant le cadre démocratique aux

---

<sup>48</sup> Sur le concept de diversité profonde, voir : Taylor (1993).

différentes communautés politiques, nationale comme « englobante ».<sup>49</sup> Il est donc associé à l'idée de légitimité. « L'idéal consiste à générer les conditions pouvant favoriser la tenue d'un débat public commun dans la longue durée. Un tel objectif est le plus facilement réalisable au sein de communautés culturelles bien circonscrites, l'expression moderne de ce que Montesquieu appelait la « petite république ». » Le principe démocratique en contexte multinational devrait donc favoriser l'existence de *demoi*, plutôt que d'un seul *demos*.<sup>50</sup>

### 3.2.2 CONCEPTIONS DU TERRITOIRE

La question du territoire a été négligée dans la réflexion sur la diversité, autant dans l'étude de la fédération canadienne que dans celle du fédéralisme multinational : d'une part, comme souligné précédemment, l'attention de la majorité des chercheurs a été portée sur les questions constitutionnelles, les relations intergouvernementales et l'élaboration des politiques publiques ; d'autre part, ou bien l'option fédérale a été limitée aux groupes concentrés géographiquement et considérés comme majoritaires sur leur territoire – conception *hyper-territoriale*, ou bien elle a plaidé pour une dissociation des territoires politiques et nationaux – conception *a-territoriale*.

Avant de discuter davantage ces deux conceptions du fédéralisme multinational, il est nécessaire de définir deux dimensions fondamentales du territoire. Cette définition passe d'abord par la notion d'échelle. L'échelle se déploie d'une part sur l'axe vertical, en tant que hiérarchie de niveaux, ou échelons : l'échelle des proportions, l'échelle du pouvoir, l'échelle des identités, etc. Elle se déploie d'autre part sur l'axe horizontal, en tant que niveau, ou échelon d'une hiérarchie : l'échelle d'un plan, l'échelle d'un phénomène, l'échelle d'intervention d'une politique, etc. Cette double

<sup>49</sup> Sur le concept de communauté englobante, voir : Héraud (1968).

<sup>50</sup> À ce sujet, voir : Resnick (2003).



dimension de la notion d'échelle est essentielle à la compréhension du phénomène de la superposition des territoires (Germain, 2012d : 446).

Les territoires formels et fonctionnels se déploient aussi sur deux dimensions, mais de manière inversée par rapport aux échelles. Sur une échelle verticale, donc hiérarchique, les territoires s'emboîtent les uns dans les autres dans une mosaïque de territoires formels, mutuellement exclusifs, qui ne se déploient que sur un seul plan (l'organisation territoriale de l'État, par exemple). Il en résulte une superposition des territoires dans la dimension horizontale uniquement ; « emboîtement » est plus approprié que « superposition » dans les circonstances. Inversement, on peut retrouver à une certaine échelle plusieurs « couches » de territoires fonctionnels se chevauchant de multiples façons. La reconnaissance de cet empilage correspond à une reconnaissance de la dimension verticale des territoires (Germain, 2012d : 446-447).

La conception hyper-territoriale du fédéralisme multinational ne s'ouvre pas suffisamment à la dimension verticale des territoires. Elle se manifeste dans l'idée de l'autonomie territoriale. Cette formule est adaptée aux exigences du phénomène étatique, constitué sur une base territoriale exclusive limitée à la dimension horizontale du territoire. Ceci concorde avec l'observation de certains analystes selon lesquels les fédérations se distinguent des autres systèmes politiques du fait qu'elles assurent une représentation régionale (ou territoriale) dans les institutions centrales selon des critères établis constitutionnellement (King, 1982: 75; Whitaker, 1983). Ceci explique aussi que pour plusieurs auteurs intéressés par la gestion de la diversité, le fédéralisme est perçu comme une avenue crédible dans les seuls cas où la minorité concernée est concentrée géographiquement et constitue une majorité sur un territoire donné.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Par exemple : McGarry *et al.* (2008).



À cet égard, il est nécessaire d'éviter la confusion que la distinction entre fédération territoriale et fédération multinationale peut engendrer.<sup>52</sup> La première fait référence à une fédération de territoires où aucune minorité de type national ne constitue une majorité territoriale. L'objectif de la fédération territoriale est d'abord et avant tout de consolider l'État et d'assurer des droits égaux à tous les citoyens d'une seule et même grande collectivité nationale. Le fédéralisme y est perçu comme un outil pour faciliter la répartition du pouvoir au sein de la collectivité nationale.

À l'opposé, la fédération multinationale vise à reconnaître aux minorités de type national le droit à un gouvernement autonome. Elle repose sur une structure (le partage des compétences entre ordres de gouvernement) et une culture politiques (des consensus négociés plutôt qu'une opposition entre majorité et minorité ou entre supérieur et subordonné). Finalement, et contrairement à la fédération territoriale, les entités fédérées d'une fédération multinationale peuvent bénéficier d'un traitement différencié menant à la décentralisation ou à l'asymétrie.

Cette distinction entre fédération territoriale et multinationale, aussi attrayante soit-elle, pose problème dans la mesure où elle occulte le fait que toutes les fédérations contemporaines sont territoriales, car fondées sur le modèle de l'État moderne. Celui-ci attache à sa souveraineté un principe de territorialité de telle sorte que les entités fédérées sont, à l'image de l'État, des territoires formels, mais dont la souveraineté est inférieure à celle de l'État. Une fédération serait néanmoins multinationale lorsqu'un territoire de la fédération (État, province, lander, etc.) est gouverné par un groupe qui se réclame d'une identité nationale différente. Un paradoxe se trouve dans le fait que les fédérations « multinationales » fédèrent des territoires plutôt que des nations. Ce n'est que dans les cas où une nation minoritaire contrôle un territoire fédéré que la fédération devient multinationale. C'est un cas de conception hyper-territoriale : ce ne sont que les minorités concentrées géographiquement et ayant

---

<sup>52</sup> Pour la définition classique de cette distinction, voir : Resnick (1994), Kymlicka (1998), Burgess et Tarr (2012).

hérité de frontières suffisamment congruentes qui bénéficient d'une certaine forme de fédéralisme multinational.

Le fédéralisme s'est ainsi fait reprocher, à juste titre, de ne reconnaître les identités de groupe que sur une base territoriale, ce qui résulte en une reconnaissance incomplète du phénomène des identités (Hueglin et Fenna, 2006 : 37-38). C'est pourquoi l'idée d'autonomie culturelle a été opposée à celle d'autonomie territoriale.<sup>53</sup> Cette idée est apparue sous la plume des socialistes austro-hongrois, dont l'Empire était menacé par l'émergence des consciences nationales au début du 20<sup>e</sup> siècle. Il s'agit d'une conception a-territoriale, car elle exige, comme l'ont proposé Karl Renner (2005 : 25) et Otto Bauer (1987 : 158), que les nations soient dissociées du territoire afin d'être constituées en personnes légales (associations de personnes), plutôt qu'en corporations territoriales. Cette solution est aussi qualifiée de fédéralisme « personnel », car les nations sont ainsi dotées d'une personnalité juridique, indépendamment de leur base territoriale. Ces idées ont été ravivées plus récemment par Stéphane Pierré-Caps (1995) sous le concept de « multination », suite aux troubles dans la région des Balkans et la difficulté d'y tracer des frontières entre les groupes nationaux dans les années 1990. Le principal objectif de la multination est de contrer la *loi du nombre* typique de la démocratie majoritaire, afin d'éviter les déchirements que causeraient la définition de frontières dans des régions où l'hétérogénéité de la distribution des groupes nationaux la rend impossible.

Les conceptions a- et hyper-territoriale sont problématiques. D'une part, on refuse aux nations qui ne sont pas majoritaires sur leur territoire la possibilité de bénéficier du modèle fédéral, d'autre part on exige d'elles qu'elles atténuent le lien particulier qu'elles entretiennent avec leur territoire, généralement constitutif de leur identité. En outre, exiger de tous les individus qu'ils enregistrent leur nationalité est irréaliste : les identités, même nationales, sont beaucoup trop changeantes, parfois multiples, parfois

---

<sup>53</sup> Sur ce sujet, voir : Nimni (2005).

éphémères, pour un tel exercice, particulièrement dans un contexte où les unions mixtes se multiplient. La conception hyper-territoriale du fédéralisme multinational ne parvient pas à dépasser la dimension horizontale du territoire, et la conception a-territoriale du fédéralisme multinational ne parvient pas à éliminer la hiérarchie qui entrave la reconnaissance de la dimension verticale des territoires. Cette situation est symptomatique de la sous-théorisation de la notion de territoire et cela n'est pas exclusif aux études sur le fédéralisme. C'est plutôt une caractéristique propre à l'ensemble de la science politique.<sup>54</sup>

### 3.2.3 PLURALISME TERRITORIAL

La reconnaissance politique de la nation, admettant que celle-ci corresponde aux échelons de l'organisation sociale où une relation particulière avec la terre est entretenue (et codifiée dans un régime d'appropriation foncière), implique la reconnaissance d'un territoire national. Or, les territoires nationaux sont des territoires fonctionnels : ils tendent à se chevaucher. Le défi fondamental du fédéralisme multinational consiste donc à concilier l'existence de territoires nationaux superposés. Autrement dit, le fédéralisme multinational doit amener de la profondeur au système territorial d'un régime politique en instituant des mécanismes de coordination des différents territoires nationaux. Cette forme de pluralisme territorial s'accorde mal aux systèmes politiques structurés selon la dimension strictement horizontale du territoire. C'est pourquoi le pluralisme territorial est une condition *sine qua non* du fédéralisme multinational.

Il importe ici de mentionner l'existence du concept de pluralisme territorial dans la littérature en politique comparée<sup>55</sup> afin de se dissocier de la définition qui y en est faite. Le concept de pluralisme territorial y est employé pour désigner les systèmes

<sup>54</sup> Kolers (2008: 1-2) relève cette sous-théorisation, mais n'y remédie pas lui-même, car il s'intéresse davantage aux droits territoriaux qu'aux conceptions du territoire, qu'il conçoit comme étant exclusif.

<sup>55</sup> Voir, par exemple : McGarry et O'Leary (2008).



politiques fédéraux où un certain degré d'autonomie territoriale est accordé à des groupes minoritaires occupant un territoire distinct (*geographically concentrated*), par opposition à ceux dont les entités fédérées ne sont pas créées afin d'accueillir une minorité en particulier. Selon la théorisation du territoire mise de l'avant dans cette thèse, le concept de pluralisme territorial tel que défini dans cette littérature relève d'une conception hyper-territoriale du fédéralisme qui n'est pas exempte de stato-centrisme. Il faut donc s'en écarter.

Il convient plutôt de définir le pluralisme territorial en faisant s'intersecter les axes du pouvoir et du territoire, tel qu'illustré à la Figure 3.1. Le pluralisme territorial suppose logiquement l'existence simultanée de plusieurs territoires (fonctionnels) dans un même espace. Il faut donc que la dimension verticale des territoires soit reconnue d'une façon ou d'une autre. Puis, comme il s'agit de la coexistence de territoires fonctionnels de même nature (nationale), un minimum de hiérarchie est nécessaire. À cet égard, il est utile de rappeler les différentes conceptions du politique chez Jean Bodin et Thomas Hobbes d'une part, et chez Althusius d'autre part. Les premiers le conçoivent en tant que relation verticale entre l'autorité publique et la vie privée, alors que le dernier situe son essence dans un processus horizontal qui rassemble les gens dans la plus grande harmonie sociale possible (Hueglin et Fenna, 2006).<sup>56</sup> Le fédéralisme multinational suggère ainsi, concernant les territoires nationaux, un pluralisme se situant davantage du côté horizontal de l'axe du pouvoir. En peu de mots, le pluralisme territorial s'obtient par la combinaison d'une superposition territoriale verticale et de relations de pouvoir horizontales.

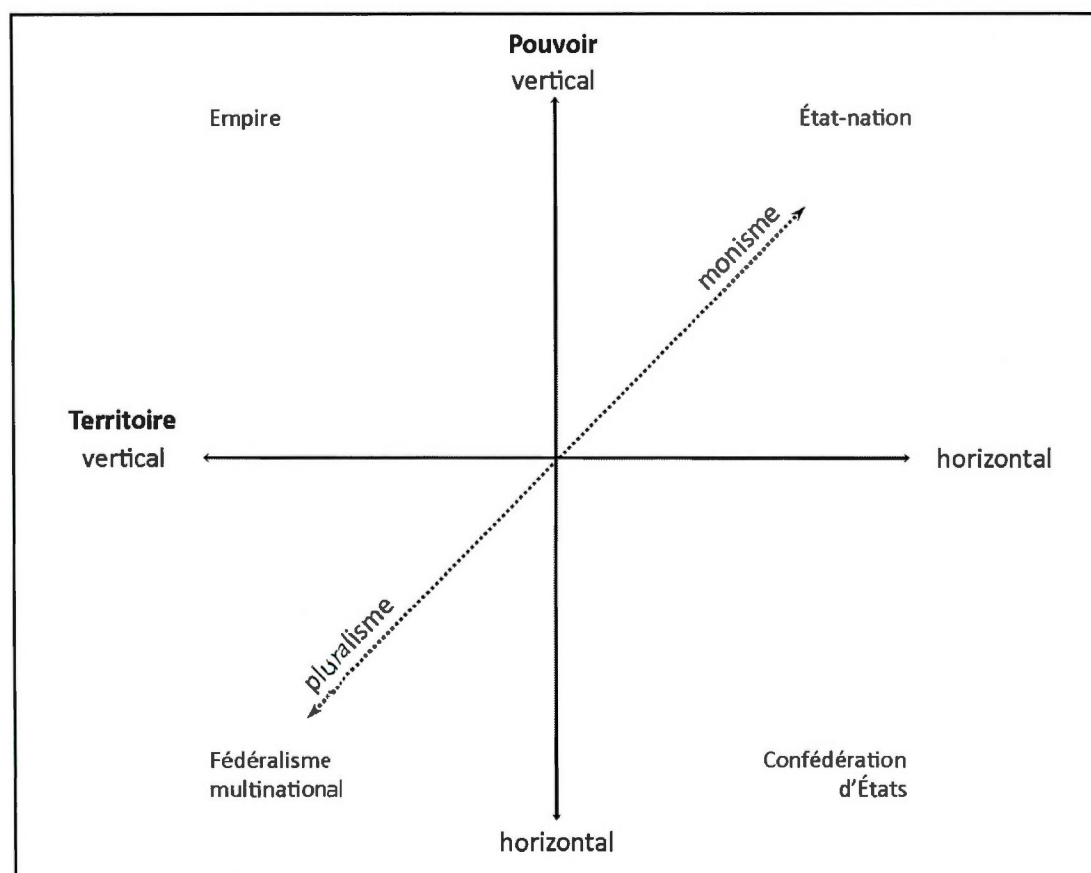
Cette définition du pluralisme territorial a aussi le mérite de situer schématiquement différentes formes d'association politique en rapport les unes avec les autres. Un idéal-type d'association politique peut être attribué à chacun des cadrans du diagramme formé des axes du pouvoir et du territoire. Le fédéralisme multinational se

<sup>56</sup> Pour une analyse complémentaire de la différence des pensées de Bodin et Althusius, voir : Whitaker (1983 : 6).



trouve ainsi en opposition avec l'État-nation, alors que l'Empire est en opposition avec la Confédération d'États. Il n'est pas nécessaire d'élaborer davantage sur ces oppositions dans ces pages. Les obstacles que pose l'État-nation à l'accommodement de la diversité nationale seront par ailleurs discutés dans la deuxième partie de cette thèse. Il importe toutefois de relever l'imprécision de la notion de fédéralisme multinational, située dans le quatrième cadran, par rapport aux termes placés dans les trois autres, qui réfèrent à des formes relativement définies de système politique. Autrement dit, pourquoi ne pas avoir écrit « fédération multinationale » à la place de « fédéralisme multinational »?

Figure 3.1 Le pluralisme territorial



La fédération est un terme consacré, dans la littérature, aux systèmes politiques qui assurent une autonomie à des entités territoriales fédérées dans un cadre étatique. Or, le modèle de l'État moderne pose de sérieuses limites à la reconnaissance et l'habilitation de la diversité nationale.<sup>57</sup> Certains auteurs font d'ailleurs valoir la nécessité de développer un modèle fédéral émancipé des catégories étatiques telles la souveraineté (Beaud, 1996, 2007; Parent, 2011). Comme la fédération est généralement associée au modèle de l'État moderne, le terme n'est pas approprié pour caractériser les régimes politiques de pluralisme territorial élevé. La fédération se retrouverait plutôt vers le centre du diagramme.

Ceci dit, Burgess (2011 : 42) a soulevé la difficulté de passer de la théorie à la pratique du fédéralisme multinational. Ce dernier demeure une catégorie conceptuelle complexe qui ne se retrouve pas telle quelle dans la réalité empirique. Burgess suggère que « nous sommes à la recherche de quelque chose qui n'existe tout simplement pas. » Le fédéralisme multinational, présenté en tant qu'idéal-type dans ce diagramme, est justement un idéal à atteindre. Rien n'interdit d'identifier des conditions nécessaires à sa réalisation.

### 3.2.4 CONDITIONS DE RÉALISATION

Dans le cadre des travaux du Forum des Fédérations, Raoul Blindenbacher et Ronald Watts (2003) ont dégagé des caractéristiques structurelles et processuelles des régimes fédéraux.<sup>58</sup> En recoupant leurs observations avec celles de Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Rolland (2006) sur le déficit fédératif, de Michel Seymour et Guy Laforest (2011) sur le fédéralisme multinational et de Michel Seymour (2011) sur l'autodétermination interne, il est possible de dégager des conditions structurelles et processuelles de la réalisation du fédéralisme multinational

<sup>57</sup> *Supra*. Chapitre III.

<sup>58</sup> Le Forum des Fédérations est un organisme canadien dédié à la promotion du fédéralisme dans le monde.

dans le cadre d'une fédération. Une catégorie de conditions symboliques s'ajoute aux deux autres, car le « marquage » du territoire est une pratique importante de la territorialité qui permet de s'y identifier. Jean Gottmann a longuement discuté de l'importance de « l'iconographie », ces symboles placés dans l'espace qui servent à démarquer des territoires auxquels s'identifient certaines communautés. Gottmann (2007 : 220) voit dans l'iconographie le « noeud gordien de la communauté nationale ». L'iconographie nationaliste peut occasionner l'érection de « cloisons spirituelles et politiques » entre les « hommes », mais dans l'optique du fédéralisme multinational, il faut plutôt assurer la coexistence de différentes iconographies nationales tout en favorisant le développement d'une iconographie commune aux nations qui vivent ensemble. « On n'imagine guère l'humanité politiquement unifiée, si ce n'est par la fusion de toutes les grandes iconographies existantes » (Gottmann, 2007 : 221). L'iconographie, ajoute Gottmann, est un facteur de stabilisation politique. Ceci justifie l'existence d'une catégorie de conditions symboliques de réalisation du fédéralisme multinational. L'ensemble de ces conditions sont résumées au Tableau 3.2.

Au chapitre des symboles susceptibles d'unifier différentes nations, le drapeau et la monnaie sont les plus évidents, auxquels s'ajoutent un ensemble d'objets comme les armoiries ou de gestes comme la reconnaissance officielle des langues minoritaires ou l'organisation de délégations nationales à différents événements internationaux. Certaines politiques publiques affectant l'occupation de l'espace peuvent aussi avoir une portée symbolique significative, lorsqu'elles concernent l'affichage multilingue, la toponymie, l'érection de monuments, la construction d'édifices publics dont l'architecture évoque d'autres cultures que celle de la majorité ou la conservation du

patrimoine culturel d'une nation minoritaire (à condition que cette dernière puisse en faire l'interprétation qui lui est propre).<sup>59</sup>

Quant aux conditions structurelles, le fédéralisme multinational requiert d'abord une représentation adéquate dans les institutions démocratiques de l'État, ce que Michel Seymour qualifie d'autodétermination substantielle faible. Les nations doivent ainsi disposer d'une représentation réelle et substantielle dans les institutions centrales (ou fédérées), autant législatives, exécutives que juridiques, de manière à influencer leur fonctionnement (et les prises de décision). Cette représentation peut prendre la forme d'accommodements particuliers à l'assemblée législative (des sièges réservés, par exemple) ou d'une deuxième chambre législative (un sénat, par exemple). Elle peut aussi se refléter dans la composition de l'instance servant d'arbitre pour les différends politico-constitutionnels entre nations.

La reconnaissance du droit à l'autodétermination interne des nations peut ensuite prendre la forme d'un gouvernement autonome au sein de l'État fédéral. C'est ce que Michel Seymour qualifie d'autodétermination substantielle de type canonique. Celle-ci implique l'existence d'au moins deux ordres de gouvernement agissant directement sur l'ensemble de leurs citoyens, en toute légalité et en toute légitimité. L'autonomie réelle de chaque ordre de gouvernement dépendra de la distribution formelle (constitutionnelle) des pouvoirs législatifs et exécutifs (i.e. le partage des compétences) et de la répartition des sources de revenus entre ordres de gouvernement (le fédéralisme fiscal). Les institutions formelles de coopération et de coordination intergouvernementale doivent finalement permettre à ces mécanismes de fonctionner adéquatement.

---

<sup>59</sup> Pour une discussion d'ensemble sur le rôle des parcs et musées nationaux dans le nationalisme majoritaire et minoritaire au Canada, voir : Germain (2007).



Tableau 3.2 Les conditions de réalisation du fédéralisme multinational

CONDITIONS DE RÉALISATION DU FÉDÉRALISME MULTINATIONAL		
Catégories		Moyens
Structurelles	Représentation	Accommodements à l'Assemblée législative Deuxième chambre législative Composition de la Cour suprême
	Autonomie gouvernementale	Au moins deux ordres de gouvernement Partage des compétences Partage des revenus Institutions de coordination intergouvernementale
	Statut constitutionnel particulier	Reconnaissance constitutionnelle Formule d'amendement non-unilatéral Asymétries
Processuelles	Participation	Accord consociationnel Collaboration intergouvernementale Respect des processus démocratiques Culture du dialogue Principe du consentement
	Diffusion du pouvoir	Non-centralisation des lieux de prise de décision Gouvernance multi-niveaux (et cogestion) Systèmes de contrepoids ( <i>check and balances</i> ) Allocation des ressources
	Flexibilité	Mécanismes de suivi et d'ajustement
Symboliques	Symboles	Drapeau, monnaie, armoiries, langues officielles délégations spéciales lors des rencontres internationales, etc.
	Occupation de l'espace	Affichage multilingue, toponymie, monuments, architecture, etc.
	Conservation du patrimoine	Arts, sites naturels, lieux historiques, etc.

Les conditions structurelles de réalisation du fédéralisme multinational bénéficient finalement de la reconnaissance d'un statut constitutionnel particulier pour les nations constitutives. Michel Seymour associe une telle reconnaissance à une forme robuste d'autodétermination interne (à la condition, évidemment, que cette reconnaissance soit accompagnée des autres conditions structurelles). La constitution écrite, faisant office de loi fondamentale, ne doit donc pas pouvoir être modifiée unilatéralement par les autorités centrales sans le consentement de nations constitutives ainsi reconnues. Le statut particulier devrait aussi se traduire par des asymétries dans le partage des compétences, et donc des revenus, entre les différentes parties au pacte fédéral.

Les conditions structurelles sont toutes d'ordre formel, c'est-à-dire qu'elles existent *de jure*. Il en va autrement des conditions processuelles, qui relèvent davantage des pratiques établies *de facto* ou existant de manière plus informelle. On en compte trois catégories. Il y a d'abord les pratiques qui visent à assurer la participation des nations minoritaires à l'exercice démocratique (et délibératif) et à l'élaboration des politiques publiques. Celles-ci impliquent d'abord le respect des processus démocratiques, mais pour contrer la domination de la majorité, des accords consociationnels peuvent être envisagés afin d'assurer une représentation des intérêts nationaux minoritaires au sein de partis politiques ou des gouvernements. Ces pratiques supposent également des mécanismes de coordination intergouvernementale reposant sur la collaboration et la coopération dans l'intérêt des parties, ou encore une logique de gouvernance multiniveaux permettant à des acteurs nationaux minoritaires de participer au processus d'élaboration des politiques publiques. Sous la participation, on trouve également ce que Michel Seymour a décrit comme une forme procédurale et délibérative d'autodétermination interne. Blindenbacher et Watts parlent plutôt de négociation ouverte dans les processus de prise de décision. Celle-ci requiert donc une propension au dialogue, lequel peut prendre deux formes selon Charles Blattberg (2011) : la conversation ou la négociation. Finalement, d'une perspective constitutionnelle, la participation suppose qu'il y ait consentement des nations

constitutives en vue d'avaliser les changements constitutionnels (Tully, 1994; 1999a; 1999b).<sup>60</sup>

Une deuxième catégorie de conditions processuelles est liée à la diffusion du pouvoir. Il doit d'abord y avoir non-centralisation des lieux de prise de décision. Il s'agit là d'un principe fondamental du fédéralisme. Sans nécessairement être totale, la non-centralisation doit éviter les trop grandes disparités hiérarchiques. Il doit ensuite exister des contrepoids pour éviter la concentration du pouvoir et réduire les luttes de pouvoir entre nations de façon à créer un équilibre acceptable pour chacune d'elle. Finalement, il doit y avoir une allocation des ressources, fiscales et humaines, qui garantisse à chaque nation son autonomie.

La dernière catégorie en est plus ou moins une dans le sens où elle est également une variable indépendante dans l'évolution des systèmes politiques fédéraux. Il s'agit de la flexibilité, une caractéristique essentielle du fédéralisme multinational puisque les nations comme les contextes socioéconomiques se transforment et rendent continuellement nécessaires de nouvelles adaptations des institutions étatiques. La flexibilité du cadre constitutionnel et des mécanismes institutionnels est donc une condition de base d'un fédéralisme multinational, particulièrement si l'État n'est pas fondé sur un pacte entre nations.

### 3.3 CONCLUSION : COMMENT RÉALISER LE FÉDÉRALISME MULTINATIONAL?

Le fédéralisme multinational poursuit les mêmes buts que n'importe quel autre fédéralisme (cohésion, pluralisme, liberté, efficience), mais les moyens pour les atteindre et les critères pour les évaluer sont différents. Il y a deux approches

---

<sup>60</sup> Là où ce consentement devient problématique, c'est lorsque le simple fait de participer au dialogue est interprété comme une forme de consentement concrétisant l'autodétermination nationale. Voir à ce sujet la critique de Michel Seymour (2011 : 306 et suivantes).



distinctes pour réaliser le fédéralisme multinational : l'approche « initialiste » et l'approche « incrémentaliste ». La première prétend qu'une union fédérale doit résulter d'un consentement libre, donc d'une certaine forme de pacte qui marquerait un moment initial de la relation fédérale (Pierré-Caps, 1995; Gagnon et Tully, 2001; Beaud, 2007; Gagnon, 2011b; Parent, 2011). C'est d'ailleurs ce que suggère la racine étymologique du mot fédéralisme. Ainsi, il doit y avoir un moment initial où cette union est, au moins symboliquement, approuvée par toutes les parties simultanément. On en déduit naturellement que les tenants de l'approche initialiste s'attendent à ce que les termes du pacte soient reflétés dans la constitution et les institutions, car ils y voient une garantie de la durabilité de la diversité des parties à l'origine du pacte.

L'approche incrémentaliste se fonde sur des théories du changement dans les systèmes fédéraux selon lesquelles les réformes sont endogènes au système ou stimulées par les forces sociétales déjà représentées dans la structure de la fédération (Papillon, 2012 : 293). Selon Jan Erk (2008), les institutions du fédéralisme s'adaptent et tendent à évoluer, à plus ou moins long terme, pour devenir « congruentes » avec la société fédérale. La thèse de Martin Papillon (2006, 2008) illustre bien cette conception : même si un certain « carcan institutionnel » persiste, de nouveaux processus conjoints de prise de décision et de nouvelles solutions négociées entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada font en sorte que les peuples autochtones ont la possibilité de développer des communautés politiques distinctes avec leurs propres sources d'autorité et de légitimité. Autrement dit, le fédéralisme canadien évolue non pas seulement par l'entremise de changements constitutionnels ou par la négociation de traités ; il se transforme de manière graduelle sous l'effet de la gouvernance et des pratiques informelles qu'elle génère. Papillon (2014 : 128) soutient ainsi que :

*Given the profound power imbalance between the parties involved and the inherent resistance to change in what are, after all, deeply embedded conceptions of governance, radical breakthroughs are ultimately unlikely.*



*Instead, incremental transformations, similar to the ones we have seen over the past 30 years, are likely to continue to reshape Aboriginal-state relations. In the long run, these cumulative changes could lead to a more significant redefinition of Canadian federalism.*

Papillon (2012 : 293) rapporte également que la plupart des analystes des systèmes fédéraux sont d'accord sur le fait que le changement est plus susceptible de se produire sous l'effet d'un processus d'ajustements cumulatifs plutôt que par la voie des grandes réformes constitutionnelles. La perspective néo-institutionnaliste conçoit ce processus comme une accumulation de « couches » correspondant à de nouvelles pratiques et règles qui, par effet cumulé, créent une disjonction entre les institutions formelles et la réalité des pratiques politiques. Pourtant, Papillon (2014 : 128) remarque aussi que :

*No matter their degree of institutional autonomy, existing Aboriginal governments and organizations tend to reproduce, in both their operating logic and policy outcomes, what non-Aboriginal governments do, and how they do it. Experiences so far suggest this is just as true under comprehensive self-government arrangements as it is in more specific new governance arrangements.*

Ceci soulève un questionnement sur la normativité déontologique du fédéralisme multinational, à savoir si un système fédéral dont la diversité nationale n'est initialement pas bien représentée dans ses institutions peut s'ajuster de manière incrémentale. Est-ce que les ajustements graduels tendent à éroder des différences culturelles que les nations minoritaires auraient voulu préserver si elles avaient pu négocier librement un pacte fédéral? Autrement dit, est-ce qu'une entente formelle, une sorte d'union librement consentie entre les nations, est nécessaire à un moment ou un autre de leur relation si le système fédéral aspire à être multinational?

Il est intéressant de relever que l'approche initialiste met l'accent sur la structure du régime fédéral, par le biais de sa constitution, alors que l'approche incrémentaliste

met plutôt l'accent sur les processus à l'œuvre dans le régime fédéral. La question demeure néanmoins ouverte : est-ce que les processus peuvent transformer la structure de manière à ce qu'elle soit plus congruente avec la réalité sociologique ? Est-ce qu'une approche incrémentaliste, qui relève des processus fédéraux, est susceptible de transformer l'État de manière à le rendre plus représentatif de la diversité nationale qui le compose ? Les nations minoritaires comme les nations autochtones devraient-elles poursuivre à négocier une entente à portée constitutionnelle ou cela correspond-il à une sorte de quête du Saint Graal, pour paraphraser Michael Burgess au sujet de la poursuite du fédéralisme multinational ? Afin de préparer la réponse à ces questions, la partie suivante de cette thèse présente la question territoriale, qui pose d'importants défis à l'existence d'une diversité de type national (qui n'est pas liée à l'immigration récente), selon trois échelles spatiales différentes. Ce sera aussi l'occasion de situer les enjeux territoriaux de UmM dans leur contexte plus général.

## DEUXIÈME PARTIE – LA QUESTION TERRITORIALE





#### CHAPITRE IV. L'ÉTAT-NATION ET LA MONDIALISATION

Le projet étatique des derniers siècles a consisté à faire coïncider les territoires fonctionnels avec le territoire formel de l'État ; en d'autres mots, de faire de l'État le « contenant » de la société (Taylor, 1994). L'État a obtenu un certain succès dans cette entreprise de convergence territoriale. Le modèle semble avoir atteint son apogée au 20<sup>e</sup> siècle et décliner maintenant de pair avec le phénomène de la mondialisation. Cette mondialisation se caractérise par une « compression de l'espace-temps » (Harvey, 1989), c'est-à-dire par une accélération du mouvement et de la circulation qui se traduit par une réduction des distances et du temps. Il en résulte, simultanément, davantage de coopération et de conflit, d'intégration et de fragmentation, d'exclusion et d'inclusion, de convergence et de divergence, d'ordre et de désordre (Held et McGrew (2003: 7). En d'autres mots, la logique des réseaux prend le dessus sur le principe de territorialité qui a participé à la fondation de l'État moderne.

Cependant, est-ce l'État en entier qui s'affaiblit? Chose certaine, la mondialisation en cours s'accompagne de la fin d'un certain monopole de l'État-nation sur la définition des territoires. Selon Michael Keating (2003 : 441) :

..nous faisons donc face à un processus complexe de restructuration par lequel l'adéquation entre les systèmes fonctionnels, les identités et les institutions de l'État est de plus en plus difficile. Ceci pose une série de problèmes relatifs à la capacité et à l'efficacité fonctionnelles, à la légitimité démocratique et à la faculté d'arriver à des ententes mutuellement avantageuses dans lesquelles le développement économique, l'intégration sociale ainsi que la préservation et le développement des cultures vulnérables iraient de pair.

La question est de savoir si cette restructuration dans laquelle l'État se trouve engagé a le potentiel d'ouvrir de nouvelles perspectives pour la coexistence des peuples?

#### 4.1 LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT

La mondialisation économique, stimulée par le néolibéralisme, induit une pression sur l'État en provenance du « haut » comme du « bas ». Elle offre d'une part aux régions infra-étatiques une occasion de s'affranchir partiellement du pouvoir régulateur de l'État central. Par ailleurs, ce pouvoir est aussi transféré à des échelons supra-étatiques, par des accords de libre-échange ou par l'adhésion à des organismes internationaux comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La mondialisation économique provoque ainsi une « érosion de l'État » au profit d'autres échelles régionales (Ohmae, 1996), notamment les régions infra-étatique qui bénéficient désormais de voies de contournement (« *exit options* ») de la souveraineté étatique pour des relations commerciales avec l'étranger (Ruggie, 1993; Ansell, 2004; Bartolini, 2004). À cet égard, elle a le potentiel d'ouvrir des perspectives favorables à un meilleur partage du pouvoir entre les nations minoritaires et majoritaires dans l'État.

Ce constat doit être nuancé avec les conclusions avancées dans la littérature sur l'économie politique des échelles. Ces travaux empruntent à l'approche théorique d'auteurs marxistes français comme Henri Lefebvre et Nicos Poulantzas. Leur grille de lecture, issue de l'économie politique, reflète le débat classique sur la relation entre infrastructure économique et superstructure politique. Cette littérature expose comment le régime d'accumulation post-fordiste et l'État-providence keynésien sont ébranlés par le néolibéralisme (Jouve, 2007). Néanmoins, l'État reterritorialise son action en changeant l'échelle de son autorité régulatrice (Brenner, 1997, 1999a, 1999b). Confronté à la « perforation » de son territoire formel par les réseaux fonctionnels de l'économie mondialisée, l'État ne demeure pas inactif. Il cherche par plusieurs moyens à redéployer son influence sur ces nouveaux territoires fonctionnels, par un réajustement de sa capacité de régulation et une redistribution de l'exercice du pouvoir (Bherer, 2005 : 6). En d'autres termes, le rééchelonnement

politique de l'État signifie qu'il y a un changement du périmètre et de la focale des politiques publiques (Balme, 1996).

Ainsi, sans nécessairement affaiblir l'État, la mondialisation érode la capacité qu'il avait d'agir seul dans la poursuite de ses objectifs politiques, à l'interne comme à l'externe. Le gouvernement a cédé le pas à une gouvernance qui se déploie désormais à des niveaux multiples (« *multilevel governance* ») (Held et McGrew, 2003 : 14; Leresche, 2007). Bernard Jouve (2007 :45) a relevé que « les travaux sur la gouvernance ont mis l'accent sur le décentrement de l'ordre politique par rapport à l'État, l'émergence de nouveaux acteurs issus de la société civile [et] la mise en place de mécanismes de coordination ne passant plus uniquement par l'exercice de la domination mais au contraire par des mécanismes informels au sein de configurations institutionnelles beaucoup plus souples ». La littérature sur les changements d'échelle et sur la gouvernance à niveaux multiples montrent que deux tendances contradictoires sont à l'œuvre, une qui affaiblit l'État au profit d'autres acteurs (globaux, régionaux, locaux ou sectoriels) et une autre qui contribue à son maintien en tant qu'acteur dominant des relations internationales, qu'espace privilégié des obligations citoyennes et que point focal des identités. Sur le plan des identités, l'État est par ailleurs confronté à une montée des revendications identitaires qui s'accompagne d'une remise en cause de la nation.

#### 4.2 LA REMISE EN QUESTION DE LA NATION

Avec la Révolution française, la souveraineté a été transférée du monarque au peuple, mais elle n'a pas été partagée entre ses composantes. Elle s'est concentrée dans l'idée de nation, qui permet d'en préserver le caractère absolu (Nootens, 2011 : 31). L'État-nation apparaît dès lors comme l'équivalent moral et ontologique d'une personne individuelle, ce qui conduit à le privilégier comme le seul lieu du pouvoir et de l'identité politiques et à le poser comme la solution territoriale au problème des

relations sociales (Nootens, 2004). Il s'ensuit que pour des raisons pratiques – la stabilité au premier chef –, les frontières culturelles doivent coïncider avec les frontières politiques de l'État territorial.

Cependant, dans ce contexte où, en cherchant à faire coïncider les frontières politiques et culturelles, l'existence de la diversité culturelle au sein de l'État est devenue précaire, les consciences nationales se sont aiguisées. Les revendications nationales ont connu un essor considérable au 19<sup>e</sup> siècle, sous l'effet conjugué des excès de l'absolutisme dynastique (avec l'éradication du royaume de Pologne), du « triomphe de la démocratie [révolutionnaire] » (Acton, 1967 : 287) et des conditions socio-économiques provoquées par l'évolution du capitalisme (Bauer, 1987 : 120). La question s'est étendue au 20<sup>e</sup> siècle et elle a engendré la création de plusieurs nouveaux États. La contingence des frontières n'a pas toujours permis que chaque État soit composé d'une seule nation, mais il est évident que la plupart des États ont aspiré à ériger une identité nationale commune à tous ses citoyens. À cet égard, les nationalismes majoritaires ont favorisé l'homogénéisation culturelle de l'État pendant que les nationalismes minoritaires ont entraîné la multiplication des États (Gagnon *et al.*, 2007).

Avec les plus récents développements de la mondialisation, le caractère national de l'État est remis en question. Premièrement, la modernité a atteint un nouveau stade où les fondements de la cohésion des collectifs sont ébranlés et où les catégories établies se désagrègent, créant ainsi un « décalage institutionnel... au sens où l'inertie des institutions dans le cadre de la culture démocratique est de plus en plus contradictoire avec les transformations de la société au niveau des modes d'existence » (Beck, 1998 : 17-20). Naturellement, le rapport à l'espace d'une société fondée sur l'appartenance au groupe n'est pas le même que celui d'une société « qui advient par ses individus inter-agissants » (Vanier, 2008 : 18).



Deuxièmement, plusieurs courants de la théorie sociale, qui s'intéressent à la forme du réseau, qui privilégient le constructivisme (aux dépens du structuralisme), qui mettent un accent postmoderniste sur l'aspect fragmentaire, éphémère et érosif des frontières identitaires, ou qui utilisent les modèles de la théorie des choix rationnels, ont décrit comment les identités de groupe sont instables et en perpétuel changement (Brubaker, 1994 : 3-4). Par exemple, Arjun Appadurai (2001 : 18) expose comment le progrès des communications favorise l'activation de réseaux d'échanges transfrontaliers qui nourrissent des identités fondées sur d'autres critères que le territoire, de nouvelles diasporas et de nouvelles solidarités transnationales. Ces deux phénomènes (individualisation et identités émergentes) viennent contester le rapport d'exclusivité qu'entretient la nation avec le territoire de l'État et, plus encore, remettre en cause la pertinence de la reconnaissance de la nation au sein des institutions politiques.

La nation se prête difficilement aux exercices de définition, car on lui attribue différentes origines et manifestations. Sur les origines de la nation, il y a un débat entre « ethnosymbolistes »<sup>61</sup> et « modernistes »<sup>62</sup> à savoir si elle est une catégorie qui existe depuis (au moins) l'Antiquité ou si elle est un produit de la modernité. Quant aux manifestations de la nation, elles dépendent de l'interprétation des origines : la nation ethnique vs la nation civique (Breton, 1988), la nation culturelle vs la nation politique (Dieckhoff, 2006) ; en d'autres termes, une conception française, républicaine, héritée des Lumières et qui fait de la nation un « plébiscite de tous les jours » (pour reprendre la célèbre métaphore d'Ernest Renan), opposée à une conception dite allemande, romantique, qui insiste sur l'importance d'un héritage culturel en commun ; la première serait inclusive alors que la deuxième serait exclusive. Le détail de chacune des définitions n'est pas utile au propos de cette thèse, mais il importe de mentionner que ces distinctions procèdent de la pensée

---

<sup>61</sup> Par exemple : Barth (1969), Smith (1998).

<sup>62</sup> Par exemple: Anderson (1996), Gellner (1989), Hobsbawm (1992).

idéal-typique et qu'à ce compte, elles représentent mal la réalité du phénomène national. Ainsi, l'exercice de définition de la nation est risqué, car il recèle au moins trois pièges.

*Primo*, le caractère éminemment politique d'une affirmation nationale fait en sorte que tout exercice de définition s'inscrit dans un contexte de relations de pouvoir, et donc dans un jeu de rapport de forces, où la qualification au titre de nation vient conférer une légitimité aux revendications de type national. L'absence de précision dans la définition de la nation permet donc de disqualifier les revendications d'un groupe sur la base de sa non-conformité avec l'une ou l'autre des définitions. *Secundo*, la distinction ethnique / civique ou culturelle / politique est de nature idéal-typique et se retrouve de façon beaucoup plus imprécise dans la réalité. On a dû admettre, finalement, que la nation civique n'était pas exempte de contenu culturel et symbolique (Yack, 1999; Nielsen, 1999) et que la nation perçue comme ethnique n'était pas nécessairement illibérale (Keating, 2001a). *Tertio*, tout exercice de définition substantielle, en précisant les contours de ce qu'est la nation, suggère aussi ce qu'elle n'est pas. Ainsi, étant donné la diversité de ses manifestations empiriques, ses frontières floues et sa transformation dans le temps, la certitude de l'existence réelle de la nation peut ressortir affaiblie de l'exercice de définition.

Selon Rogers Brubaker, les conceptions qui prennent pour acquis l'existence de la nation provoquent, en transposant le phénomène national vers la théorie, une réification de la nation qui n'est que le reflet de sa manifestation sociale. Il s'agit d'une erreur contribuant à renforcer la nation qui se trouve dans la pratique. Selon Brubaker, la nation devrait être considérée comme *catégorie de la pratique* plutôt que comme *catégorie d'analyse*. Brubaker propose une reconceptualisation de la nation en tant que *variable conceptuelle* plutôt que *collectivité réelle*, comme *forme institutionnelle* et non *substance*, comme *catégorie pratique* et non *collectivité*, comme *événement contingent* et non *entité*. Pour Brubaker, la nation existe, mais il

faut surtout comprendre comment elle existe et se garder de la réifier en posant la question de sa nature substantielle. Ce faisant, Brubaker (1994) adopte une position normative sur le phénomène d'appartenance nationale : la nation mérite d'être comprise, mais elle n'est pas pour autant une communauté durable méritant d'être préservée.

Finalement, la légitimité de la nation souffre des excès passés du nationalisme, en tant qu'expression d'un instinct grégaire et ethnocentrique. Dans un monde globalisé, ce « sentiment » devrait être dépassé. Ainsi, avec la normalisation des relations internationales, le nationalisme serait devenu l'affaire de minorités subversives qui n'ont d'autre objectif que le repli sur soi dans un État qui leur serait propre, afin de construire sans interférence leur nation « imaginée » (pour évoquer l'ouvrage phare de Benedict Anderson (1996)). Pourtant, des chercheurs ont exposé la persistance du nationalisme non seulement chez les minorités, mais à plusieurs niveaux de l'organisation et de la vie des communautés majoritaires. Ce nationalisme majoritaire, davantage accepté comme légitime, ne diffère pourtant pas de certains nationalismes minoritaires qui cherchent eux-aussi à épouser la modernité libérale (Billig (1995), Keating (2001a), Gagnon *et al.* (2007)). Ceci dit, les excès du nationalisme ne peuvent pas servir à discréditer la nation dans son ensemble, ni le nationalisme comme tel.

#### 4.3 LA DIVERSITÉ NATIONALE AU CANADA

Pour éviter de tomber dans ces différents pièges de la définition de la nation, il n'est pas nécessaire, comme le suggère Rogers Brubaker, de définir avec précision ce qu'est la nation. Cependant, il est possible de la considérer comme *catégorie de la pratique* sans nécessairement exclure la possibilité qu'elle contribue à la fondation d'une association politique qui lui offrirait un cadre de réalisation dans la longue durée. Une définition schématique de la nation suffit aux fins de cette thèse : la nation se trouve dans la portion mitoyenne de l'échelle de l'organisation sociale, c'est-à-dire



ni trop bas (portion occupée par les identités individuelle, familiale, locale, etc.), ni trop haut (où peuvent survenir des identités plus globales, par exemple continentale ou mondiale), mais précisément là où est définie la « relation à la terre » du groupe, c'est-à-dire à l'échelle où se développe (ou s'est développé) un régime d'appropriation foncière (Le Roy, 2011). Sous ce rapport, la nation est à la fois culturelle et politique, car un régime d'appropriation foncière relève d'une certaine conception du monde et appelle une certaine forme de contrôle s'inscrivant dans le champ du politique.

Le niveau et l'étendue de cette échelle nationale peut varier. De plus, un individu peut posséder plus d'une identité nationale si celles-ci se situent à des échelles différentes. Il est ainsi possible qu'une nation soit une « communauté imaginée » de plusieurs millions de personnes qui ne se connaissent pas, ou un petit groupe de quelques milliers, voire centaines de personnes plus ou moins apparentées. Les groupes qui rencontrent la définition de nation proposée dans cette thèse sont ceux qui en accueillent d'autres sur leur territoire (parce que ces groupes ont développé une relation particulière avec la terre). Le Canada héberge ainsi, sans que cette liste ne soit nécessairement exhaustive, les nations canadienne, québécoise et acadienne en plus d'un bon nombre de nations autochtones.<sup>63</sup> Cette catégorisation n'est pas étrangère à la distinction entre nations minoritaires et minorités nationales proposée par Will Kymlicka. Les deux occupent leur territoire historique, mais les nations minoritaires ne sont pas, à l'opposé des minorités nationales, membres d'une nation

---

<sup>63</sup> La Commission royale sur les peuples autochtones estime les nations autochtones au nombre de 60 à 80, mais ce calcul est basé sur une définition de la nation autochtone qui tend à fixer des catégories dont l'origine n'est pas nécessairement endogène à l'Amérique, ce qui complique les choses. Il y a plus d'une échelle nationale chez les peuples autochtones, comme en témoigne la façon dont se nomment les communautés et les conseils de bande. Par exemple, il y a la nation crie du Québec, ceux qu'on appelle les Cris de l'Est, également des Cris de la Baie-James (ou de l'intérieur) et, selon leur propre appellation, des *Eeyouch* d'Eeyou Istchee (ou encore Eenou Istchee, le « territoire eeyou »). De plus, la plupart des dix communautés cries au Québec se présentent comme étant « La Première Nation de... » (Waskaganish, Waswanipi, etc.). Onze nations sont reconnues par l'Assemblée nationale du Québec, par des motions adoptées en 1985 et 1989. Sur ce dernier sujet, voir : Gourdeau (1994).



titulaire d'un État. À cet égard, il n'y a pas de minorité nationale au Canada et lorsqu'il sera fait allusion dans cette thèse à la diversité nationale qui le compose, il s'agit de la diversité des nations minoritaires auxquelles s'ajoute la nation majoritaire canadienne.

#### 4.4 LA PERTINENCE POLITIQUE DE LA NATION

Les échelons mitoyens de l'organisation sociale, plus précisément ceux où s'articule une relation particulière avec la terre (un régime d'appropriation foncière), correspondent à la portion de l'échelle de l'organisation politique où il existe une cohérence favorable à l'articulation de la démocratie (Gagnon et Iacovino, 2007 : 19-20) et à la concrétisation d'un certain nombre de valeurs comme l'autonomie, l'efficacité, la solidarité, la justice, la légitimité, l'imputabilité, la représentation, etc. (Gagnon, 2011b). De plus, l'unité culturelle que procure la conception commune de la relation à la terre fournit un *contexte de choix* sur le plan moral. Will Kymlicka (1999 : 138) a exposé comment l'appartenance culturelle est une précondition de l'autonomie des choix moraux, car les actions accomplies dans un contexte culturel sont dotées d'une signification additionnelle : elles sont à la fois perçues comme un accomplissement individuel et comme une contribution au développement culturel de l'ensemble du groupe. La reconnaissance de la nation est donc un facteur de liberté puisqu'elle réduit les contraintes qui découleraient d'une non-reconnaissance dans l'exercice des choix moraux.

Il faut cependant apporter un bémol à cette idée de la nécessaire reconnaissance de la nation. Cette reconnaissance ne peut pas mener à la création d'un État pour chaque nation; il y a bien trop de nations dont les territoires se chevauchent ou qui sont numériquement insuffisantes pour justifier la création d'un territoire exclusif pour chacune. De plus, Lord Acton remarque dès 1862 que l'utilisation de la nation à des fins d'unité peut se faire au détriment de la liberté et de la légitimité, par confusion

avec l'uniformité qu'imposerait une certaine conception de l'unité d'une part, et par la prééminence de la volonté collective sur les obligations issues de la tradition d'autre part. Cette instrumentalisation de la nation, qu'Acton (1967 : 287 et suivantes) associe à la France révolutionnaire et à la théorie *moderne* de la nationalité, confond unité et uniformité et permet la perpétuation de l'absolutisme,<sup>64</sup> ce qui en fait « le plus grand ennemi du droit des nationalités ».

Lord Acton propose une alternative où la nationalité constitue un critère déterminant, mais non exclusif, de la forme de l'État, et où la diversité et l'harmonie sont garantes de la liberté. Cette théorie ne se fonde pas sur une idée « despotique et révolutionnaire » de l'unité nationale, mais plutôt sur une conception de la liberté qui voit dans la nation le rempart de l'autonomie gouvernementale contre les excès de pouvoir de l'État. Selon Acton (1967 : 289), l'unité entre plusieurs nations vient préserver les droits privés, qui sont souvent sacrifiés sur l'autel de l'unité nationale ; ainsi, la présence de plusieurs nations sous une même souveraineté a des effets similaires à ceux de la séparation de l'Église et de l'État : « *It provides against the servility which flourishes under the shadow of single authority, by balancing interests, multiplying associations, and giving to the subject the restraint and support of a combined opinion* ».

La diversité nationale, selon Acton, vient corriger la tendance des gouvernements à s'immiscer au-delà de la sphère politique. Il voit dans le respect de cette diversité un instrument de civilisation supérieur à celui de l'unité nationale sous l'égide de l'État qui est associée à l'idéal du libéralisme moderne. Lord Acton vante donc les solutions multinationales qui, bien qu'elles se soient faites l'avocate de la forme impériale (britannique et austro-hongroise), peuvent inspirer la théorie contemporaine du multinationalisme : « *The co-existence of several nations under the same State is a test, as well as the best security of its freedom* », écrit-il (1967 : 290), car la

---

<sup>64</sup> Proudhon (1863) a fait le même constat.

combinaison de différentes nations au sein d'un même État est une condition de la vie civilisée au même titre que la combinaison des « Hommes » dans la société.

#### 4.5 CONCLUSION : LA NÉCESSITÉ DE DÉPASSER LE PARADIGME DE L'ÉTAT-NATION

Mondialisation et modernité amènent un décalage croissant entre le territoire formel de l'État et les territoires fonctionnels de toutes sortes. L'autorité se diffuse ainsi à d'autres échelles que celle de l'État (Ansell, 2004) et implique un nombre accru d'acteurs. Le remplacement du gouvernement par la gouvernance expose aussi comment ces différentes échelles ne peuvent pas être conçues comme des niveaux étanches. Pourtant, l'épistémologie territorialiste de l'État demeure paradigmatique et influence nombre de travaux et recherches en sciences sociales, qui focalisent sur le changement dans le temps plutôt que dans l'espace (Agnew, 1994; Harvey, 1989, 1996; Brenner, 1999a : 45). Il en résulte une conception statique de l'espace, comme s'il s'agissait d'une cadre fixe dans lequel se déroulaient les interactions sociales (Brenner, 1999 : 40). C'est le paradigme de l'État, qui engendre la pensée stato-centriste.

Le fait que l'autorité de l'État et les identités politiques soient constamment relativisées dans le cadre de la mondialisation crée un contexte de crise propice à un changement de paradigme en faveur de la reconnaissance de la diversité nationale à l'intérieur de l'État ou de sa réorganisation politique aux échelles mondiale et régionales. Il y a cependant quelques obstacles à ce changement de paradigme, à cause de la conjonction de la théorie démocratique libérale et du modèle de l'État-nation. La nation est ainsi perçue comme constituant un lien de solidarité et comme assurant une fonction de légitimation démocratique de l'État. De plus, la dimension collective des cultures nationales est en quelque sorte écartée de la sphère publique suivant une théorie individualiste des droits (Parent, 2011 : 26 et suivantes). Or,



derrière la prétendue neutralité de l'État se cache une domination du groupe culturel majoritaire et une assimilation des nations minoritaires et des minorités culturelles.

Selon Geneviève Nootens (2004 : 51), la théorie libérale contemporaine néglige le fait que l'introduction de l'idée moderne de nation vient solidifier l'engagement envers l'idéal de souveraineté territoriale. Elle suppose (2004 : 5) deux postulats fort problématiques : 1) la nécessaire coïncidence de la culture politique avec une culture majoritaire et 2) la coïncidence de l'espace civique et de l'État territorialisé. Ces deux postulats ne contribuent en rien à dépasser les contraintes du modèle de l'État territorialement souverain, qui sont : 1) le confinement de la démocratie à un espace précis et quasi uni-scalaire, 2) la restriction de nos obligations éthiques et politiques à cet espace et 3) l'assimilation des minorités nationales et culturelles. Même les libéraux nationalistes<sup>65</sup> ou multinationalistes<sup>66</sup> réaffirment certaines catégories conventionnelles du modèle de l'État, comme par exemple en proposant la construction d'une identité globale à l'intérieur de l'État consolidé sans réelle prise en considération de l'existence des nationalismes majoritaires à tendance uniformisatrice (Nootens, 2004). La théorie libérale sur la justice, en posant un « voile d'ignorance » comme l'a fait John Rawls, est susceptible d'ignorer les rapports de force propres au modèle de l'État-nation et c'est pourquoi elle est susceptible de stato-centrisme. Il est impératif de se dégager de l'approche du stato-centrisme dans la réflexion sur l'accommodement de la diversité nationale au sein de l'État. Il importe également de mieux comprendre la dimension territoriale du défi multinational ; c'est pourquoi il faut traiter de la question territoriale autochtone dans le chapitre suivant.

---

<sup>65</sup> Par exemple : Tamir (1993).

<sup>66</sup> Par exemple : Kymlicka (2001).



## CHAPITRE V. LA QUESTION TERRITORIALE AUTOCHTONE AU CANADA

Les communautés autochtones, peu importe leur échelle, sont celles dont le présent s'inscrit dans la continuité historique des sociétés ayant existé avant l'arrivée d'un conquérant étranger et sa colonisation subséquente des territoires. Les communautés autochtones se considèrent distinctes des autres segments de la société qui est désormais (au moins politiquement) majoritaire sur ces territoires.<sup>67</sup> Au Canada, trois catégories d'Autochtones sont reconnus dans la Constitution : les Premières Nations, les Métis et les Inuit. La situation juridique est cependant plus complexe. Les premiers doivent être enregistrés au registre des Indiens, le répertoire officiel de tous les « Indiens inscrits » au Canada, aux termes de la *Loi sur les Indiens*. En 2006, environ 750 000 personnes sont inscrites au registre, alors que plus de 150 000 sont « non-inscrites » (Canada, 2013f)<sup>68</sup> et ce, pour différentes raisons : soit qu'ils ont été oubliés au départ, soit qu'ils appartiennent à des groupes non-reconnus, soit qu'ils ont été « émancipés » (pour ou contre leur gré), ou, finalement, qu'ils n'ont pas encore fait les démarches pour recouvrer leur statut suite aux deux lois visant à rendre constitutionnellement valide la *Loi sur les Indiens*.<sup>69</sup> En 2006, on comptait également plus de 50 000 Inuit et environ 420 000 Métis, dont le statut légal est différent (les programmes auxquels ils ont accès le sont aussi). Le tout pour un total de 1,4 millions de personnes déclarant détenir une identité autochtone. Plus de la moitié d'entre eux habitent hors des réserves dans des centres urbains (Canada, 2013f). Les Autochtones au Canada se répartissent également en 617 bandes reconnues au sens de la *Loi*. Sous

<sup>67</sup> Définition de José Martinez Coco rapportée par Nicolas Houde (2011 : 32).

<sup>68</sup> Il semble que les données de 2011, à cause des changements à la méthode de recensement, ne sont pas complètement fiables.

<sup>69</sup> Ces deux lois permettent aux femmes autochtones ayant marié un « non-Indien », à leurs enfants et petits-enfants, de recouvrer leur statut (Canada, 2013g).

un autre éclairage, les Autochtones forment plus de 50 nations parlant un nombre à peu près équivalent de langues (Canada, 2013f).<sup>70</sup>

## 5.1 AUTOPSIE DE LA QUESTION TERRITORIALE AUTOCHTONE

Les Autochtones sont installés partout sur le territoire canadien, bien qu'ils aient été souvent repoussés en marge des développements agricoles et urbains qui forment l'écoumène de la population canadienne. Les Autochtones appartiennent néanmoins à des collectivités qui géraient le territoire et ses ressources et qui ont été considérées pendant longtemps comme des nations avec lesquelles il fallait traiter. Pourtant, les peuples autochtones ont été exclus des négociations menant à l'Acte constitutionnel de 1867, à l'origine de la fédération canadienne (Canada, 1996a : xxiv). Cette exclusion a ses causes et ses conséquences, divisées ici selon les trois dimensions du système territorial,<sup>71</sup> et présentées dans les trois sous-sections suivantes : la dépossession territoriale, la délégitimation gouvernementale et l'imposition de la conception européenne de la relation avec la terre.

### 5.1.1 LA DÉPOSSESSION TERRITORIALE

Le processus d'aliénation des terres autochtones au Canada a débuté sous le régime français, mais c'est avec la conquête du Canada par la Grande-Bretagne et par la Proclamation royale de 1763 que le processus ayant mené à la situation actuelle a vraiment pris forme. La Proclamation royale visait à établir et organiser l'empire colonial britannique en Amérique du Nord et à apaiser les peuples autochtones, dont un grand nombre avait appuyé la France dans ses guerres contre les Britanniques (Canada, 1996a : 122). La Proclamation déclare donc l'arrêt de la colonisation en

<sup>70</sup> Plusieurs langues autochtones ont disparu et celles qui sont toujours parlées sont toutes en recul, à des degrés divers cependant. À ce sujet, voir : Norris (2007); Canada (2014).

<sup>71</sup> *Supra*. Section 2.3.

dehors des colonies et reconnaît des droits aux habitants autochtones (aujourd'hui qualifiés de droits ancestraux) :

Attendu qu'il est juste, raisonnable et essentiel pour Notre Intérêt et la sécurité de Nos Colonies de prendre des mesures pour assurer aux nations ou tribus indiennes qui sont en relations [sic] avec Nous et qui vivent sous Notre Protection, la possession entière et paisible des parties de Nos Possessions et Territoires qui ont été ni concédées ni achetées et ont été réservées pour ces tribus ou quelques-unes d'entre elles comme territoires de chasse. [...]

Nous déclarons de plus que c'est Notre Plaisir royal ainsi que Notre Volonté de réserver pour le présent, sous Notre Souveraineté, Notre Protection et Notre Autorité, pour l'usage desdits Indiens, toutes les terres et tous les territoires non compris dans les limites de Nos Trois Gouvernements [Québec, Floride occidentale et Floride Orientale] ni dans les limites du territoire concédé à la Compagnie de la baie d'Hudson, ainsi que toutes les terres et tous les territoires situés à l'ouest des sources des rivières qui de l'ouest et du nord-ouest vont se jeter dans la mer; Nous défendons aussi strictement par la présente à tous Nos Sujets, sous peine de s'attirer Notre Déplaisir, d'acheter ou posséder aucune terre ci-dessus réservée, ou d'y former aucun établissement, sans avoir au préalable obtenu Notre Permission spéciale et une licence à ce sujet.<sup>72</sup>

Cependant, comme le suggère l'expression « Nos possessions et Territoires », la Proclamation royale s'inscrit dans l'esprit de la « doctrine de la découverte », par laquelle les puissances européennes peuvent acquérir la souveraineté sur des terres considérées comme inoccupées (Canada, 1996a : 124).

Bien que l'on puisse déduire des droits aux Autochtones dans le texte et l'intention de la Proclamation royale, la Couronne britannique y proclame sa souveraineté sur l'ensemble du territoire, sous réserve de l'extinction d'un quelconque titre que pourraient encore détenir les peuples autochtones, dont les gens sont ses sujets par ailleurs. Ainsi, la Proclamation royale détermine le processus par lequel les peuples

---

<sup>72</sup> Citation de la Proclamation royale de 1763, publiée dans : Affaires autochtones et développement du Nord Canada (2013a).



autochtones éteignent leur titre et cèdent leurs terres aux autorités coloniales. À cet égard, seule la Couronne peut transiger avec les « Indiens », et ce par voie de traité.

Pendant longtemps, le droit des Autochtones au territoire reconnu dans la Proclamation royale était limité à l'interprétation donnée dans l'arrêt *St. Catherine's Milling and Lumber Co. v the Queen*, donné en 1888. Ce jugement précise que le titre autochtone avait été concédé (et non reconnu) par la Couronne lors de la Proclamation royale et qu'il conférait un droit d'usufruit (et non de propriété) qui existait (et pouvait donc être éteint) selon le bon plaisir de la Couronne. Incidemment, ce jugement précise aussi que les terres réservées aux Autochtones ne sont pas celles prévues dans la Proclamation royale, mais plutôt celles qui leur ont été concédées après que le titre eut été considéré éteint, soit les « réserves indiennes » au sens de la loi (coloniale). Pour les terres non comprises dans les colonies établies par la Proclamation royale, les réserves indiennes ont été créées à la suite des traités entre les peuples autochtones et la Couronne. Ce sont les traités historiques.

L'histoire des traités historiques, comme le suggère le rapport de la CRPA, en est une de non-respect des promesses et engagement contractés (Canada, 1996 : 189 et suivantes). Ils sont généralement fondés sur un malentendu, car ils n'étaient pas considérés par la Couronne comme des traités internationaux avec des nations indépendantes, mais plutôt des traités internes avec ses propres sujets (Dupuis, 1991 : 17). Les traités historiques comprennent des traités de paix et d'amitié, dont l'objectif n'était pas d'éteindre le titre, mais plutôt de faire déposer les armes et d'obtenir l'allégeance des Autochtones. Ces traités ont été signés dans la région des Maritimes. Les traités visant l'extinction du titre commencent avec les cessions de terres du Haut-Canada (aujourd'hui l'Ontario) entre 1764 et 1862 (Canada, 2013b). Ces traités sont nombreux et concernent souvent des petites parcelles de terres pour lesquelles les Autochtones cèdent tous leurs droits en retour de paiements en argent. L'arrivée massive de Loyalistes précipite ce processus de cession de terres. Avec la paix



conclue à la suite de la guerre de 1812 avec les États-Unis, l'importance militaire des traités s'estompe et, avec l'arrivée toujours plus importante d'immigrants européens, la presque totalité des terres de la colonie du Haut-Canada avaient été cédées en 1860 à des fins d'établissement et d'exploitation agricole.

Vers cette même période apparaît une nouvelle forme de traité pour des portions de terres beaucoup plus vastes situées en marge de la colonie du Haut-Canada, c'est-à-dire au Nord des Lacs Huron et Supérieur, dont les ressources naturelles intéressaient les compagnies minières et forestières (Canada, 2013d). Les Anishinabeg de la région se sont inquiétés de voir des prospecteurs et des arpenteurs sur leurs terres et ont demandé au gouverneur général de la colonie (James Bruce, huitième comte d'Elgin) de les indemniser. Son conseil exécutif a mandaté William Benjamin Robinson, ancien commerçant de fourrures et membre de la législature coloniale, pour négocier un traité. Robinson a finalement négocié deux traités (un au Nord du Lac Huron, l'autre au Nord du Lac Supérieur), signés en 1850, qui se distinguent des cessions de terres antérieures. Au lieu de parcelles de terres relativement petites et denses, ces ententes concernent d'énormes étendues cédées simultanément par plusieurs groupes autochtones. Ces traités se distinguent également par la manière dont les paiements étaient faits : au lieu de sommes forfaitaires annuelles versées aux bandes sous la forme de marchandises ou de paiements en argent, on versait maintenant des annuités en argent à tous les membres des bandes, en plus d'une somme initiale. Ces deux traités ont officialisé la création de terres de réserve, comme c'était la pratique depuis les années 1820 dans le Haut-Canada, mais ils ont cependant maintenu un droit permanent de chasse et de pêche sur tout le territoire visé jusqu'à ce que les terres soient occupées par les compagnies ou les colons. Des dispositions semblables se trouvaient ici et là dans différentes cessions de terres préalables, mais les traités Robinson les réunissaient pour la première fois. Cette approche a été considérée tellement efficace qu'elle a servi de modèle pour les traités ultérieurs conclus après l'Acte de l'Amérique de Nord britannique de 1867 (Canada, 2013d), qui a fait passer

la responsabilité de l'extinction du titre autochtone des autorités impériales à celles du Dominion du Canada, ce qui marque la dernière génération des traités historiques : les traités numérotés.

Les traités numérotés ont été rendus nécessaires à la suite de l'acquisition des Terres de Rupert (appartenant à la Compagnie de la Baie d'Hudson, ci-après CBH) par le Dominion du Canada en 1868 (Canada, 2013c). Cependant, même si le Dominion en avait acquis le titre foncier, la Terre de Rupert demeurait le domaine des Autochtones. Pour exercer leur compétence, les autorités coloniales devaient s'assurer de l'extinction du titre autochtone. Elles ont alors utilisé le modèle des traités de Robinson pour signer onze traités entre 1871 et 1921, allant de l'Ontario à l'Est aux Rocheuses à l'Ouest jusqu'à la mer de Beaufort au Nord. En échange du titre autochtone, ces traités comprenaient le paiement d'une somme initiale suivie d'annuités, promettaient des terres de réserves et un droit permanent de chasse et pêche sur les terres inoccupées par la Couronne. Toutefois, ces traités contenaient aussi des clauses inspirées des programmes de civilisation adoptés à partir du milieu du siècle et qui prévoyaient l'éducation des enfants et le don d'équipement agricole visant la sédentarisation. Avec le recul, il est clair que ces traités ont été signés sans que les parties ne se soient vraiment entendues sur les mêmes choses. On reconnaît même que le texte écrit des traités a pu être différent des ententes verbales conclues au moment de la signature (Canada, 1996a : 186). Alors que les peuples autochtones pensaient renouveler leur relation de nation à nation et recevoir la reconnaissance de leurs droits, le gouvernement y voyait plutôt la confirmation d'un assujettissement et l'extinction d'un titre qui entravait sa compétence. Après le dernier traité numéroté de 1921, les gouvernements se sont mis à ignorer l'existence d'un titre autochtone ou de droits autochtones pouvant excéder les frontières des réserves. C'est ainsi que le territoire sur lequel les nations autochtones exerçaient leur autorité a progressivement été réduit à une fraction infinitésimale de ce qu'il était. Mais les mesures coloniales

ne se sont pas limitées à la dépossession territoriale des nations autochtones; elles ont aussi délégitimé leurs institutions politiques et en ont imposé d'autres.

### 5.1.2 LA DÉLÉGITIMATION GOUVERNEMENTALE

Les négociations devant mener à l'union fédérale des colonies de l'Amérique du Nord britannique ont été menées dès 1858, mais les peuples autochtones n'y ont jamais été conviés. La loi constitutionnelle créant le Dominion du Canada en 1867 se trouve dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Selon l'article 91 (24) de cette loi, « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » est une « matière » qui relève de la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral, alors que les terres et les ressources ont été placées sous la responsabilité des gouvernements provinciaux. Ce partage des responsabilités s'inscrit dans la suite logique de la *Proclamation royale* à l'égard des droits des Autochtones et de la souveraineté sur le territoire et il confirme l'imposition de la conception européenne de la relation avec la terre (Canada, 1996b : 471).

Dans le contexte victorien de l'époque où « l'homme blanc » portait le « fardeau » de la « civilisation » des Autochtones (Canada, 1996a : 193), il apparaissait normal de « mettre en tutelle » les peuples autochtones (Grammond, 2003 : 70 et suivantes). Sir John A. Macdonald, premier Premier ministre de l'histoire du Dominion, se trouvait justifié d'annoncer au Parlement l'objectif « d'éliminer le système tribal et, à tous égards, d'assimiler les autochtones aux habitants du Dominion » (Canada, 1996a : 192). Le gouvernement fédéral s'est emparé de la tâche en adoptant diverses lois, dont la plus importante est la *Loi sur les Indiens* et ses modifications subséquentes. Ces lois s'inspiraient de celles adoptées par la Province-Unie du Canada dans les décennies précédant la « Confédération » et participaient de l'idée selon laquelle l'intégration des Autochtones à la société canadienne requérait leur « émancipation » du statut indien. En 1869, le Parlement fédéral adopte l'*Acte pourvoyant à*



*l'émancipation graduelle*, par lequel il définit un ensemble de mesures visant l'assimilation totale des Autochtones. Parmi celles-ci, il faut citer le rejet de l'autorité traditionnelle par l'imposition du système judiciaire canadien et du système des conseils de bande, dont les pouvoirs étaient limités et s'apparentaient à ceux des municipalités. Il s'agissait de la formalisation de l'ingérence coloniale dans l'exercice de l'autonomie gouvernementale des Autochtones (Canada, 1996a : 1294 et suivantes).

La *Loi sur les Indiens* a été adoptée par le Parlement fédéral en 1876 (sous l'appellation d'*Acte des Sauvages*). Elle reprend et codifie les textes législatifs antérieurs touchant les « Indiens ». Avec cette loi, le gouvernement fédéral s'arrogeait le pouvoir de déterminer de manière unilatérale pratiquement chaque aspect de la vie dans la réserve : « ainsi le gouvernement fédéral pouvait, comme il l'a fait dans les années qui ont suivi, contrôler les élections et la direction des conseils de bande, la gestion des ressources de la réserve et la dépense des revenus, imposer la propriété individuelle des terres... et décider de l'éducation des enfants indiens » (Canada, 1996a : 192). En outre, cette loi a habilité le ministère à déterminer qui était « Indien » en fonction des critères établis tout aussi unilatéralement. C'est donc dire que la *Loi sur les Indiens* réalise la suppression quasi-totale de l'autonomie politique des peuples autochtones.

Cette suppression est aggravée par le fait que la gestion du territoire et des ressources incombe à des gouvernements issus d'institutions démocratiques desquelles les peuples autochtones sont exclus. En effet, malgré le contexte politique et juridique défavorable, plusieurs coutumes parvenaient à se maintenir tant que les Autochtones demeuraient isolés du développement. Autrement dit, tant que les ressources se trouvant sur les territoires autochtones ne pouvaient pas être exploitées de manière industrielle (à cause de l'éloignement ou des moyens techniques disponibles), l'essentiel de la relation des autochtones avec la terre pouvait se perpétuer.



Cependant, lorsque l'exploitation industrielle devenait possible, les Autochtones se voyaient confrontés à l'arrivée de colons, prospecteurs, promoteurs et entrepreneurs de toute sorte qui, dans la logique pionnière, accaparent telle ou telle ressource sans leur accord ou leur consentement.

À la suite de l'occupation et de l'exploitation souvent illégale des terres et des ressources, les Autochtones se voyaient confrontés à l'arrivée des gestionnaires de l'État. La CRPA mentionne dans son rapport que le système de gestion étatique en matière d'affectation des ressources a toujours relégué les intérêts autochtones au dernier rang. Pire encore, dans le contexte de l'exploitation forestière industrielle apparue au 19<sup>e</sup> siècle, « les forêts sont devenues des ressources qu'il fallait protéger contre leurs utilisateurs antérieurs » (Canada, 1996b : 578). Les activités coutumières étaient généralement perçues comme un frein à la colonisation, à la civilisation et à la marche du développement. Or, le déboisement, tout comme la pêche et la chasse commerciales, ont souvent été poursuivis jusqu'à l'épuisement de la ressource, sapant du même coup les moyens de subsistance des populations autochtones (Bouchard, 1989; Scott, 2004).

Ainsi, le territoire et les ressources ont été gérés, et le sont toujours largement, par des organismes gouvernementaux non-autochtones qui viennent dédoubler la gestion coutumière exercée par les peuples autochtones. Ces organismes contribuent à l'élaboration des lois, des règlements, de la vision, des lignes directrices et des plans stratégiques qui concernent l'utilisation des terres et des ressources. Ils accordent des baux et émettent des permis, ils contractent des ententes avec des sociétés privées ou des sociétés d'État, des groupes ou des particuliers, permettant l'utilisation de différentes ressources. Ils en surveillent les activités, ils contrôlent l'accès aux parcs, réserves ou autres aires protégées qu'ils ont établis, bref ils régissent la quasi-totalité des activités sur le territoire. Les politiques gouvernementales en matière de ressources, qui se fondent sur l'idée du libre accès aux terres publiques (de la

Couronne) et de leur gestion par l'État, n'ont pas souvent été en accord avec les droits ancestraux et issus de traités. Elles ont plutôt reflété le point de vue de la société dominante sur ses droits fonciers et ses droits d'accès au territoire, amenant une gestion en conflit avec celle établie selon les règles coutumières autochtones (Canada, 1996b : 471).

Les organismes gouvernementaux n'ont pas un très bon bilan en matière de prise en considération des activités autochtones existantes (Houde, 2011 : 21 et suivantes). Au lieu de créer des occasions d'emploi et d'affaires, le développement basé sur l'exploitation des ressources naturelles a plus souvent qu'autrement amené un stress social qui a contribué à éroder la relation qu'entretiennent les Autochtones avec leur territoire (Scott, 2001 : 5 et suivantes).

### 5.1.3 L'IMPOSITION DE LA CONCEPTION EUROPÉENNE DE LA RELATION AVEC LA TERRE

En ignorant les fonctions gouvernementales coutumières des Autochtones, la fédération canadienne a poussé les Autochtones en marge des processus de planification et d'aménagement du territoire. Le juriste Anishinaabe John Borrows (2002 : 30-31) a décrit la situation de la manière suivante :

*These federalist structures organize, separate, allocate water and rocks in a manner that promotes unequal distributions of political influence. Federalism constructs a 'legal geography of space' that marginalizes Indigenous peoples in significant environmental decision making. [...] The process on Indigenous exclusion within North American democracies has been greatly assisted by the operation of law. Despite its potential to do otherwise, the law has both inadvertently ignored and purposely undermined Indigenous institutions and ideas, and thus weakened ancient connections to the environment. The culture of the common law has imposed a conceptual grid over both space and time which divides, parcels, registers, and in peoples and places [sic] in a way that is often inconsistent with Indigenous participation and environmental integrity. [...] Indeed, we scarcely appreciate that the early possibility and pattern of settlement in North America often depended upon an appropriation or a*

*systematic erasure of Indigenous environmental use. [...] The law has employed a culturally exclusive vision of geography that severs the relationship between local, Indigenous use of the natural environment and democratic institutions. [...] There is a real need to reformulate how we plan and participate in the design and governance of human settlements. Increasing alienation from our natural and social environments has nearly overwhelmed our ability to effectively function in the places we choose to live.*

Dans la tradition européenne, la relation avec la terre est celle de sociétés fondées sur l'agriculture. Dans l'Antiquité gréco-romaine, ceci a mené à une représentation dichotomique de l'espace entre monde civilisé et monde barbare, opposant les champs cultivés et ordonnés aux espaces ouverts et anarchiques de la forêt. Avec l'agriculture se profile aussi le concept de propriété de la terre. Ce concept est ancré autant dans les lois que dans les religions de l'Antiquité.<sup>73</sup> La relation des sociétés européennes à la terre est ensuite tributaire du christianisme, lequel propose une vision hiérarchique de l'ordre social et opère une dissociation de l'être humain et de la nature. La nature devient ainsi un objet d'appropriation voué au rendement, un objet aux frontières exclusives de la souveraineté de l'État, et un objet de la propriété privée parcellisée et clôturée. La relation des cultures européennes à la terre est enfin issue du siècle des Lumières et de la croyance en la supériorité et l'universalité de la pensée rationnelle. S'est ainsi développée, sous l'apport particulier de John Locke, une théorie de la propriété basée sur une conception évolutionniste de l'histoire.<sup>74</sup>

L'interprétation lockéenne des droits de propriété procède d'une vision « par étapes » de l'évolution historique et selon laquelle le mode de vie des habitants autochtones se range dans une catégorie primitive, dépourvue de systèmes organisés de propriété et de gouvernement :

---

<sup>73</sup> Pour plus de détails sur le sujet, voir : Vincent (1989 : 432 et suivantes).

<sup>74</sup> Pour un approfondissement sur l'influence de la théorie de la propriété de John Locke sur les attitudes à l'égard des peuples autochtones, voir : Tully (1993).

...n'étant pas propriétaires de leurs territoires de chasse et de cueillette et n'y exerçant aucune forme de gouvernement, les autochtones d'Amérique ne sont propriétaires que du produit de leur travail : les fruits et les noix qu'ils cueillent, le poisson qu'ils pêchent, le chevreuil qu'ils chassent et le maïs qu'ils récoltent. Contrairement aux citoyens de sociétés politiques, quiconque vit à l'état naturel est libre de s'approprier des terres sans le consentement d'autrui dans la mesure où ces terres ne sont pas cultivées<sup>75</sup> [...] <sup>76</sup>

La relation des sociétés autochtones à la terre, contrairement à ce que suppose la conception évolutionniste de l'histoire, établit aussi des règles qui ordonnent leurs relations avec leurs voisins, mais sur un autre mode que celui de la propriété privée (Savard, 1981). En général chez les peuples autochtones, « tous les éléments et composantes de la nature sont égaux... contrairement à certains principes religieux qui placent l'être humain à un niveau supérieur de la création » (Conseil des Atikamekw et des Montagnais, 1992 : 65, citant les paroles d'Alain Nepton). L'anthropologue Sylvie Vincent (1989 : 418) a exposé le fait que, pour les cultures autochtones, la terre fournit à l'être vivant tout ce dont il a besoin. Le concept généralement utilisé pour exprimer cette relation est celui de « Terre-mère ». Même si ce concept n'est pas exprimé également dans toutes les cultures autochtones, « on peut dire que le caractère sacré de la terre fait partout figure de dogme et que le respect dû aux animaux et aux plantes inspire toute la relation des Amérindiens avec leur environnement. » De manière générale, les forces créatrices ont « donné la terre aux Hommes et leur a enseigné que leur vie dépend de celle des autres êtres vivants » (Vincent, 1989 : 418). Les gens n'ont donc pas le droit de disposer de la terre ou de l'aliéner. Ainsi, ce qui se nomme « droits territoriaux » se fonde plutôt, dans les cultures autochtones, sur des notions d'héritage et de responsabilité (Vincent, 1989 : 422). Chez les Autochtones, on se voit davantage comme les gardiens et les protecteurs du territoire qu'en tant que propriétaires (Conseil des Atikamekw et des

<sup>75</sup> Locke ajoute « en autant qu'il y en a assez pour tous et chacun ». John Locke, *Two Treatises of Government*, revu et corrigé par Peter Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, II, p.27.

<sup>76</sup> Une citation de Locke rapportée de James Tully dans Canada (1996a : 47).



Montagnais, 1992 : 9). Comme le mentionne le rapport de la CRPA : « pour les peuples autochtones, la terre n'est pas seulement un bien; c'est un élément essentiel de leur identité collective, profondément enraciné dans leurs valeurs morales et spirituelles » (Canada, 1996b : 474). Ceci dit, les choses changent.

Les deux grands procédés par lesquels la relation européenne avec la terre s'est imposée sont le colonialisme et le libéralisme. D'abord, pour justifier l'appropriation des terres occupées par les Autochtones, la conception lockéenne de la propriété a dû être incorporée dans le droit international sous l'appellation de la « doctrine de la découverte ». Cette incorporation s'exprime dans la notion de *terra nullius* (du latin, « terres stériles et inoccupées »). James Tully rapporte qu'en « illustrant sa théorie à l'aide d'exemples provenant de l'Amérique, Locke en arrive à une conclusion qui aura énormément de conséquences, à savoir que les Européens sont libres de s'implanter et d'acquérir des droits de propriété sur les terres inoccupées [sic]<sup>77</sup> de l'Amérique en les cultivant sans le consentement des autochtones » (Canada, 1996a : 47). Dans le rapport final de la CRPA, on s'étonne que de tels arguments, transformant des différences en des infériorités, aient pu subsister jusqu'à ce jour, au point où les tribunaux l'incorporent toujours dans la doctrine du titre ancestral (ou aborigène). Cette dernière doctrine suppose que les Autochtones ne sont pas propriétaires de leurs terres, mais qu'ils sont cependant autorisés à demander une indemnisation pour en avoir été dépossédés (Canada, 1996a : 47). La CRPA a d'ailleurs relevé dans son rapport final que « les conflits relatifs aux terres et aux ressources demeurent la principale source de frictions entre les autochtones et les autres Canadiens » (Canada, 1996b : 468).

La conception lockéenne endossait du même coup une forme de développement économique associée au libéralisme. James Tully a bien résumé ce raisonnement :

---

<sup>77</sup> « Inoccupées », dans le sens de non cultivées, car aucune terre n'était inoccupée au Canada à l'arrivée des Européens, hormis peut-être, selon l'anthropologue Diamond Jenness (1977 : 2), une petite région dans les contreforts des Rocheuses.

Locke soutient qu'un régime de commerce européen fondé sur l'intention d'acquérir plus que ce dont chacun a besoin, la production excédentaire pouvant être écoulee à profit sur le marché, est économiquement supérieur au système de chasse et de cueillette des Indiens d'Amérique, lequel repose sur des besoins fixes et une production de subsistance, et cela à trois principaux égards : il favorise une utilisation plus efficace des terres, il produit un plus grand nombre de commodités et il offre des possibilités d'emploi beaucoup plus nombreuses en favorisant la division du travail (Canada , 1996b : 474).

Le développement économique fondé sur l'exploitation non-durable des ressources naturelles que cette relation avec la terre permet a eu d'importantes conséquences sur les peuples autochtones, dont l'assise territoriale s'est constamment réduite avec l'expansion de l'économie capitaliste de marché et l'explosion des besoins en ressources naturelles à l'échelle globale.

Finalement, la profonde différence des rapports à la terre se répercute dans la notion d'égalité entre les cultures. L'anthropologue Rémi Savard (1981 : 20-21) a résumé la question de la façon suivante :

Dans le premier cas [la conception libérale européenne], la terre promise de l'égalité devrait résulter de l'annulation de toutes différences; dans le second [la conception holistique amérindienne], au contraire, c'est le respect de la moindre différence qui garantit l'immédiate égalité entre les êtres. Dans un cas l'harmonie, l'ordre et le bonheur ne sont possibles que si chacun accepte de prendre son rang, de s'inscrire à sa juste place dans l'échelle définissant la société occidentale [au sommet, l'État ; à la base, le peuple]; dans l'autre, de tels objectifs ne sont envisageables qu'en fonction du degré d'insertion de chacun des chaînons dans le grand cercle de la Vie.

Cette combinaison d'approches libérales (économique et politique) et coloniale a engendré une aliénation territoriale sur les plans vertical, horizontal et de la profondeur, dont les conséquences se répercutent sur les conditions socio-économiques des peuples autochtones.

## 5.2 REMÈDES À LA QUESTION TERRITORIALE AUTOCHTONE

Les gouvernements canadiens ont toujours été préoccupés par la question territoriale autochtone, mais pendant longtemps le seul remède envisagé était celui de l'assimilation, celle-ci étant perçue comme inéluctable. Il convenait donc d'en faciliter la marche. Le gouvernement fédéral s'est doté d'une *Loi sur les Indiens* précisément à cette fin. Cette *Loi* a été amendée à quelques reprises, soit pour la renforcer, soit pour en atténuer des aspects jugés pervers. Ces effets jugés pervers étaient en fait des entraves à l'accession des Autochtones au régime de citoyenneté canadien.

Dans le contexte libéral de l'après-guerre, au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, alors que la population autochtone continuait malgré tout à s'accroître et qu'elle s'entassait sur des terres de réserve insuffisantes pour subvenir à ses besoins (les deux tiers des terres originellement réservées aux Autochtones ont perdu leur statut au fil des ans) (Canada, 1996b : 1147), il devenait urgent aux yeux du législateur de régler le problème des inégalités affligeant les Autochtones. La réaction fut d'amender, en 1951, la *Loi sur les Indiens* dans le but de faciliter un passage graduel de la tutelle à la citoyenneté (Canada, 1996b : 332 et suivantes). Avec le recul, il apparaît que les modifications apportées ont rapproché la *Loi* de l'esprit dans laquelle elle avait été adoptée en 1876 (Canada, 1996b : 335 et suivantes). Ces modifications ne cadraient donc pas avec les attentes des peuples autochtones. Sans surprise, elles ont eu peu de succès dans la poursuite de l'égalité.

La plus récente tentative majeure du gouvernement fédéral d'amender sa politique sur les « Indiens » est survenue en 1969 avec la publication d'un « Livre blanc » (Canada, 1969). Le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau, par l'entremise de son ministre des Affaires indiennes Jean Chrétien, proposait l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* et l'élimination du statut spécial des peuples autochtones et la fin des terres de réserve. Cette politique envisageait aussi la fin de toute responsabilité fédérale à



l'endroit des Autochtones par l'abandon des traités et la décentralisation des services en faveur des gouvernements provinciaux. Afin d'abolir ce qu'il estimait être une démarcation préjudiciable aux Autochtones, le gouvernement prévoyait la suppression des droits collectifs autochtones au profit des droits individuels reconnus à tous les autres Canadiens.

Les Autochtones y ont vu le prolongement du projet assimilationniste, sous couvert des termes d'« égalité » et de « citoyenneté » (Canada, 1996b : 216 et suivantes, 339 et suivantes). Même si la *Loi sur les Indiens* est unanimement considérée par les Autochtones comme étant paternaliste et coercitive, elle symbolise la relation particulière entre les peuples autochtones et la Couronne, laquelle relation suppose un statut spécial et des droits particuliers, ancestraux et issus de traités, auxquels tiennent les peuples autochtones. Essentiellement les peuples autochtones ont reproché à l'État canadien de ne pas les avoir consultés concernant leur avenir dans le pays et la relation qu'ils souhaitaient avoir avec la société majoritaire.<sup>78</sup> Cette ultime tentative du gouvernement fédéral, finalement abandonnée en 1971, marque un point tournant dans la relation entre les Autochtones et l'État et le début d'une nouvelle période où les tribunaux et la négociation jouent un rôle plus important, pendant que les gouvernements proposent des politiques plus ciblées.

### 5.2.1 LE RECOURS AUX TRIBUNAUX

La relation des humains avec la terre est toujours codifiée. Il est donc normal qu'elle soit une question de droit (Plançon, 2010). Les droits relatifs au territoire ont une importance particulière aux yeux des Autochtones, autant du point de vue culturel (Grammond, 2003 : 145) que dans une perspective de justice corrective (Weinrib, 2002; Sanderson, 2012). Le gouvernement fédéral suggérait dans sa politique de 1969

---

<sup>78</sup> La réponse d'Harold Cardinal au Livre blanc a été la plus retentissante. Elle capture bien l'opinion autochtone. Voir : Cardinal (1970).



que les droits ancestraux, incluant les droits relatifs au territoire, avaient perdu toute signification juridique concrète. Les juristes avaient justement commencé à s'intéresser à cette question des droits ancestraux pendant les années 1960 et ils étaient plutôt d'avis que tout droit reconnu à l'époque de l'acquisition de la souveraineté par la Grande-Bretagne et qui n'avait pas été expressément éteint devait être reconnu dans le droit actuel (Grammond, 2003 : 17). Le droit colonial est ainsi devenu le pivot du droit des Autochtones. Toutefois, interpréter la jurisprudence représentait un défi important et le juriste Sébastien Grammond (2003) rapporte que deux courants très différents ont émergé, un courant historique et un courant critique.

Le courant historique a séduit les tribunaux, car il permet de traduire en termes juridiques des revendications politiques par la reconnaissance de droits ignorés, méconnus ou bafoués (Grammond, 2003 : 18 et suivantes). Cette approche présente des avantages sur le plan rhétorique grâce auxquels les Autochtones ont obtenu quelques gains importants devant la Cour suprême du Canada. Une première reconnaissance significative des droits ancestraux se trouve dans l'arrêt *Calder* de 1973<sup>79</sup>. Ce jugement affirme qu'un titre aborigène est préexistant à l'affirmation de la souveraineté par les puissances européennes et que cette souveraineté est incomplète tant que le titre n'a pas été éteint. Au Canada, ce titre existe toujours sur les territoires qui n'ont pas fait l'objet des traités,<sup>80</sup> ce qui a incité le gouvernement fédéral à créer le Bureau de revendication des Autochtones et de se doter d'une politique à cet égard. Un premier « traité moderne » a été signé en 1975 avec les Cris et les Inuit au Québec. Les droits ancestraux et issus de traité ont ensuite été reconnus dans la Charte canadienne des droits et libertés enchâssée dans la Constitution de 1982. Les droits ancestraux demeuraient cependant indéfinis et les arrêts *Sparrow* (1990)<sup>81</sup>, *Van*

<sup>79</sup> *Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*, [1973] RCS 313, jugement disponible en ligne au : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/5113/index.do>.

<sup>80</sup> Il y a aussi une certaine controverse à savoir si le titre a été éteint par le régime français.

<sup>81</sup> *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, jugement disponible en ligne au : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/609/index.do>.

*der Peet* (1996)<sup>82</sup> et *Delgamuukw* (1997)<sup>83</sup> ont permis des progrès en matière de définition.

Dans *Sparrow*, la Cour signale qu'un droit ancestral n'est pas absolu et que les gouvernements peuvent y porter atteinte sous prétexte d'un objectif impérieux, mais en respect du rapport de fiduciaire de la Couronne à l'égard des Autochtones.<sup>84</sup> Il doit donc y avoir compensation lorsque des droits ancestraux sont touchés. Dans *Van der Peet*, la Cour précise que le concept de droits ancestraux découle de l'occupation du territoire et de l'organisation sociale antérieure et des cultures distinctives des peuples autochtones. Finalement, dans *Delgamuukw*, la Cour distingue le titre aborigène des droits ancestraux. Ceux-ci équivalent au droit d'exercer des activités sur le territoire en fonction des coutumes, pratiques et traditions autochtones, alors que le titre est un droit foncier global qui le distingue de la propriété privée, remettant ainsi en cause le principe de domanialité du territoire selon lequel ce dernier appartient à l'État sous réserve des concessions foncières consenties par celui-ci. Ainsi, le titre a une origine particulière, il a une existence juridique indépendante, il est protégé par la Constitution, il est communautaire et il est exclusif sous réserve de certains tempéraments, dont la « limite intrinsèque » supposant « l'intangibilité des affectations fondatrices » (Lacasse, 2004 : 159 et suivantes; Otis, 2005).

Malgré ces gains, l'approche historique comporte quelques désavantages. D'abord, en cherchant dans le pluralisme juridique reconnu par la *common law* (grâce au « principe de continuité »), qui se limite au droit territorial colonial ou encore au droit des biens, elle répond mal à la question de la source des droits ancestraux (Grammond, 2003 : 177 et suivantes). Elle tend à fixer les droits des Autochtones à

<sup>82</sup> R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507, jugement disponible en ligne au : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1407/index.do>.

<sup>83</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, jugement disponible en ligne au : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1569/index.do>.

<sup>84</sup> Sur la question de la responsabilité fiduciaire, voir : Canada (1996a), Hurley (2000), Commission du droit du Canada et Association of Iroquois and Allied Indians (2002).

des pratiques qui n'ont plus nécessairement leur raison d'être aujourd'hui, elle recourt à une histoire parfois bien difficile à établir et elle s'applique mal à la diversité des parcours historiques autochtones, ce qui complique le ralliement autour d'une cause commune. Bref, le courant historique tend à rechercher une sorte de colonialisme idéal en choisissant dans la jurisprudence les décisions les plus favorables aux Autochtones, sans jamais cependant remettre en question certaines de ses prémisses comme celle de la souveraineté de la Couronne (Grammond, 2003 : 22 et suivantes).

Cette difficulté du courant historique à sortir du paradigme colonial a généré un courant critique d'interprétation des droits des Autochtones (Grammond, 2003). Celui-ci fait appel à l'anthropologie du droit afin de démontrer que le droit est inhérent à toute société, même s'il n'est pas écrit (Rouland *et al.*, 1996). Le courant critique a ainsi fait valoir la tradition orale à l'origine des systèmes juridiques autochtones. Ces systèmes juridiques existent encore en partie et leur reconnaissance conduirait à un pluralisme juridique fondé sur la multiplicité des sources de droit au sein d'une même société. C'est un appel à dépasser le monopole normatif de l'État. Les *critical legal studies*, un des courants critiques existants, se sont intéressées aux rapports de pouvoir et aux présupposés qui imprègnent le droit pour démontrer que celui-ci reflète les intérêts de la société dominante et contient des biais structurels sexistes ou racistes. Des auteurs ont adopté ce courant afin de démasquer les préjugés ethnocentriques et colonialistes qui caractérisent encore aujourd'hui le droit canadien. Chris Andersen (2005), par exemple, a étudié l'esprit de certains jugements importants de la Cour Suprême du Canada (*Sparrow* et *Van der Peet*) et critique la façon avec laquelle ceux-ci contribuent à la perception et à la construction de « l'autochtonité », car les communautés se trouvent à être définies, pour faire valoir leurs droits, exclusivement en fonction de critères historiques et géographiques stricts qui les enferment dans un cadre culturel dépassé. Ghislain Otis (2005 : 844) reconnaît par ailleurs que la jurisprudence de la Cour suprême « exprime bien les limites du projet étatique de reconnaissance des droits ancestraux; ce projet n'est pas de



bouleverser l'ordre des choses. » Le courant critique incite à décoloniser le droit canadien en l'expurgeant de ses préjugés ethnocentriques, au premier chef ceux se trouvant dans les doctrines de la découverte et de la *terra nullius*, qui supposent la supériorité de la civilisation européenne et qui ont permis la réduction des territoires autochtones à une question de titre (Hoehn, 2012 : 1 et suivantes).

Des jugements plus récents de la Cour suprême viennent d'ailleurs ébranler le paradigme dominant, selon lequel la souveraineté de la Couronne est indéniable et les droits autochtones découlent seulement d'une occupation antérieure. Dans les arrêts *Nation Haïda* (2004)<sup>85</sup> et *Taku River* (2004)<sup>86</sup>, la Cour estime que la souveraineté de la Couronne existe seulement *de facto* jusqu'à ce qu'elle soit réconciliée avec celle des peuples autochtones (Hoehn, 2012 : 33 et suivantes). Ainsi, les gouvernements ont un devoir de consulter et d'accommoder les Autochtones dans toute situation où la prétention d'un titre aborigène non-éteint sur un territoire est jugée crédible. Ce devoir des gouvernements a été étendu aux territoires visés par les traités historiques avec l'arrêt *Mikisew* (2005)<sup>87</sup>. Bien que les conséquences de ces jugements ne soient pas encore claires, plusieurs y voient une porte ouverte à un changement de paradigme favorable à la reconnaissance de la souveraineté des peuples autochtones et à la nécessité de la réconcilier avec celle de la Couronne. Ceci signalerait une modification importante du fédéralisme canadien, une modification qui confirmerait l'interprétation de Ghislain Otis (2005 : 845) comme quoi « le juste partage du pouvoir, de la richesse et de la légitimité historique entre les premiers peuples et la société issue de la colonisation sera ultimement l'affaire des élus [et que] la négociation de traités paraît inévitable, du moins à long terme. »

<sup>85</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique* (Ministre des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73, jugement disponible en ligne au : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2189/index.do>.

<sup>86</sup> *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique* (Directeur d'évaluation de projet), [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74, jugement disponible en ligne au : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2190/index.do>.

<sup>87</sup> *Première nation crie Mikisew c. Canada* (Ministre du Patrimoine canadien), [2005] 3 R.C.S. 388, 2005 CSC 69, jugement disponible en ligne au : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2251/index.do>.



### 5.2.2 LA NÉGOCIATION

Dans l'esprit du fédéralisme, la négociation apparaît comme la solution la plus naturelle à la question territoriale. Il aura pourtant fallu l'intervention des tribunaux pour que les gouvernements non-autochtones de la fédération canadienne acceptent de négocier avec les peuples autochtones sur cette question. Au Québec, où s'est signé le premier « traité moderne » entre la Couronne et des groupes autochtones, le jugement *Malouf* livré en 1973 par la Cour supérieure du Québec, même si renversé six jours plus tard, a signalé au gouvernement québécois que dans le contexte établi par le jugement *Calder* de la Cour Suprême, la négociation était inévitable pour légitimer son projet de développement hydro-électrique. Deux ans plus tard, en 1975, les gouvernements du Québec et du Canada ont conclu la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ) avec les Cris et les Inuit habitant au Québec.<sup>88</sup>

Ce genre d'entente s'inscrit dans la politique fédérale de règlement des revendications des Autochtones. Cette politique, développée dès 1973, dévoilée en 1981 et modifiée à quelques reprises depuis, reconnaît trois types de revendications territoriales : 1) les revendications territoriales globales, qui se fondent sur le fait que des droits ancestraux et des titres autochtones n'ont pas été éteints par voie de traités ou d'autres mesures juridiques – la CBJNQ entre dans cette catégorie ; 2) les revendications particulières, qui relèvent d'allégations de non-respect des traités ou d'autres obligations juridiques et de mauvaise gestion des terres ou autres actifs par le gouvernement fédéral, et ; 3) les autres revendications, ou revendications spéciales, qui constituent en fait un sous-ensemble de revendications particulières pour lesquelles le gouvernement ne donne pas de définition précise (Canada, 1996b : 609).

Les ententes sur les revendications territoriales touchent à la dimension horizontale de la question territoriale. Les ententes sur les revendications territoriales globales ont

---

<sup>88</sup> Les Naskapis se sont joints à la CBJNQ en 1978 selon les termes de la Convention du Nord-Est québécois.

cherché à résoudre ce problème en créant différentes catégories de terres dont la plus réduite en superficie (catégorie 1) est consacrée à la propriété collective par le groupe autochtone. Les ententes comprennent ensuite une ou deux autres catégories de terres de la Couronne qui définissent une étendue sur laquelle peuvent s'exercer des droits ancestraux exclusifs et des mécanismes de gestion particuliers (catégorie 2) et une autre où ces droits ancestraux sont reconnus mais ne sont pas exclusifs et les lois provinciales s'appliquent comme ailleurs (catégorie 3).

Ces ententes territoriales comprennent généralement plusieurs dispositions concernant l'autonomie gouvernementale (la dimension verticale de la question territoriale). Des ententes sur l'autonomie gouvernementale peuvent aussi être négociées séparément. Elles relèvent alors de la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale* du gouvernement fédéral, dévoilée en 1995 (Canada, 1995; Canada, 2010). Les ententes sur l'autonomie gouvernementale concernent strictement l'autorité, les pouvoirs et les fonctions assumées par les gouvernements autochtones et comme elles concernent les affaires internes aux peuples autochtones, elles sont moins menaçantes pour les gouvernements non-autochtones que les ententes sur l'enjeu de la maîtrise du territoire (Grammond, 2004 : 95).

Vingt-six ententes sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale ont été signées depuis que le gouvernement fédéral s'est ouvert à la négociation (voir la carte à l'Annexe 1). La plupart de ces ententes concernent les territoires fédéraux situés au Nord des provinces, car la négociation est facilitée du fait qu'elles sont bipartites et que les intérêts des tierces parties sont moins importants qu'au Sud, où les gouvernements provinciaux participent aux tables de négociation et que les utilisateurs du territoire visé sont généralement plus nombreux. La conclusion d'une entente n'est toutefois qu'une partie de la solution, car il faut aussi la mettre en œuvre, un aspect qui a souvent été négligé.

Compte tenu du nombre important des revendications territoriales globales, le nombre d'ententes conclues jusqu'à ce jour est relativement faible. Certains groupes autochtones (comme les Innus et les Atikamekw, ainsi que plusieurs autres groupes en Colombie-Britannique) négocient depuis plus de trente ans. Ce problème s'explique en partie par la volonté des gouvernements non-autochtones d'éteindre le titre et de définir une fois pour toute la portée des droits ancestraux. La politique fédérale d'extinction du titre a été partiellement abandonnée après avoir été beaucoup critiquée (Canada, 1996b : 49 et suivantes; Grammond, 2004 : 85). et les plus récentes ententes permettent de parler d'une « nouvelle génération de traités » (Grammond, 2004; Otis, 2009a, 2009b; Scott, 2012). Il existe d'autres entraves à la négociation dont il sera question plus loin et qui permettent de conclure qu'il s'agit d'un processus long et complexe. C'est pourquoi les parties reconnaissent désormais l'utilité d'adopter des mesures intérimaires permettant aux peuples autochtones d'accroître leur assise territoriale ou d'exercer un plus grand contrôle sur les terres et les ressources de leurs territoires ancestraux dans l'attente d'une entente finale.<sup>89</sup>

L'adoption de mesures intérimaires requiert généralement des négociations bilatérales entre un gouvernement provincial et une partie autochtone. On observe de plus en plus de telles négociations depuis que les gouvernements ont l'obligation de consulter et d'accommoder les Autochtones quand des projets de développement risquent d'affecter leurs droits ancestraux ou leur titre. Les compagnies privées ou les sociétés d'État ont aussi souhaité prévenir les impacts pouvant être causés par l'incertitude entourant la question du titre ou les contestations sur la base des droits ancestraux en négociant des ententes directement avec les groupes autochtones concernés par leurs projets d'exploitation des ressources naturelles. Les gouvernements autochtones sont désormais partie prenante dans un grand nombre d'ententes de toutes sortes qu'on range dans la catégorie des *ententes sur les répercussions et les avantages* (ERA), qui

---

<sup>89</sup> Voir: Canada (1996b : 706 et suivantes).



leur assurent des redevances, des emplois, un accès aux contrats générés par le projet et, si nécessaire, des indemnités ou autres mesures compensatoires.

Plusieurs des ententes sur le territoire ou sur l'autonomie gouvernementale ont engendré des mécanismes de cogestion du territoire et des ressources. Une foule d'autres mécanismes de cogestion ont plutôt été négociés dans une situation de crise particulière, souvent en lien avec les ressources fauniques.<sup>90</sup> La cogestion recèle un potentiel important pour favoriser un plus grand contrôle des Autochtones sur leurs territoires ancestraux. On y trouve une forme de reconnaissance de la gouvernance coutumière autochtone (Feit, 2005). Cependant, les organismes gouvernementaux de cogestion du territoire et des ressources n'ont pas un excellent bilan en matière de cogestion avec les Autochtones. L'organisation verticale du pouvoir étatique et la rationalité scientifique ont été identifiés comme étant responsables d'une conception selon laquelle il existe une division entre les « gestionnaires », qui détiennent la connaissance, et les « utilisateurs », qui possèdent au mieux une expérience méritant d'être entendue. Selon cette logique, la protection d'une ressource exige de contrôler ou d'exclure les utilisateurs. Les gestionnaires de l'État sont demeurés imprégnés de cette conception lorsqu'ils ont été amenés à travailler avec les Autochtones (Nadasdy, 2003a, 2003b). Dans ce contexte, les savoirs traditionnels autochtones n'ont pas reçu une légitimité aussi grande que la connaissance scientifique. De plus, les Autochtones se sont souvent retrouvés dans des mécanismes de cogestion où seuls les aspects techniques de la gestion étaient ouverts à la discussion, laquelle incluait les Autochtones au même titre que d'autres intervenants comme des compagnies privées, des groupes environnementalistes et des acteurs locaux. Non seulement l'influence des Autochtones y était diluée, mais les enjeux politiques de la gestion, qui sont la principale préoccupation des Autochtones, ne figuraient pas à l'ordre du jour (Houde, 2011 : 23).

---

<sup>90</sup> Voir, par exemple : Nadasdy (2003).



Sur le plan politique, l'autorité d'un organisme de cogestion peut provenir de deux sources. Premièrement, il y a les cas où un gouvernement non-autochtone accepte de partager son autorité avec un gouvernement autochtone. Ce genre de régime de cogestion est mis en place par un processus législatif propre au gouvernement non-autochtone. L'autorité ultime appartient au ministre, qui peut renverser les décisions de l'organisme en évoquant des intérêts supérieurs. Deuxièmement, il y a les cas où les gouvernements autochtone(s) et non-autochtone(s) délèguent une partie de leur autorité à un organisme de cogestion. Dans ces cas, le gouvernement autochtone doit également établir l'organisme de cogestion par la voie d'un processus législatif interne qui témoigne de son autonomie gouvernementale. L'autorité ultime sur les matières visées par la cogestion réside alors dans l'organisme de cogestion et ses décisions ne peuvent être renversées. La mise en œuvre des régimes de cogestion et des ententes sur le territoire et sur l'autonomie gouvernementale requiert l'adoption de lois et l'élaboration de politiques, un aspect qui mérite d'être traité séparément parmi les remèdes à la question territoriale autochtone.

### 5.2.3 LES INITIATIVES LÉGISLATIVES

Même si elle constituait une politique d'assimilation, la *Loi sur les Indiens* visait à résoudre la question territoriale et à faciliter l'intégration des Autochtones à la société moderne dominante. Cette loi a été un échec retentissant, sauf du point de vue de la préservation d'un statut spécial pour les peuples autochtones au sein de la fédération canadienne. D'autres politiques ont eu plus de succès, quoique souvent mitigé, comme la politique de création des réserves de castor pour gérer les ressources fauniques à partir des années 1930.<sup>91</sup> Devant le constat flagrant de l'échec des gouvernements à assimiler les Autochtones et régler la question territoriale, la relation entre l'État et les Autochtones s'est transformée durant la décennie des années 1960, marquant le début d'une période de renouveau où les gouvernements se

---

<sup>91</sup> Voir : *Infra.* section 7.1.

sont investis davantage dans la consultation des Autochtones avant d'adopter des lois les concernant. Des assemblées législatives comme celle du Québec ont même adopté des motions reconnaissant la présence de nations autochtones sur leur territoire (Gourdeau, 1994).

Le gouvernement fédéral a quant à lui reformulé sa politique à l'égard des Autochtones à la suite du dépôt du rapport final de la CRPA en 1996, afin de prendre acte de ses recommandations. Cette politique est énoncée sous la forme d'un plan d'action dans un document intitulé *Rassembler nos forces* (Canada, 1997). Le gouvernement y fait une Déclaration de réconciliation qui vise la « guérison » des plaies du passé et une Déclaration de renouveau qui affirme sa volonté de refonder la relation. Le gouvernement y propose de renouveler les partenariats, de renforcer l'exercice des pouvoirs par les Autochtones, d'établir une nouvelle relation financière et de renforcer les collectivités et les économies autochtones en appuyant les gens. Depuis 2007, dans la foulée de l'Accord de Kelowna de 2004, le gouvernement a identifié cinq domaines d'action prioritaires : a) l'éducation, b) la réconciliation, la gouvernance et l'autonomie gouvernementale, c) le développement économique, d) l'habilitation des citoyens et la protection des plus vulnérables et e) la résolution des questions foncières. Les questions de territoire et d'autonomie gouvernementale sont donc toujours très présentes dans les préoccupations du gouvernement fédéral par rapport à ses obligations envers les Autochtones.

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* a été adoptée en 1999 dans l'esprit de ces nouvelles politiques et elle mérite d'être brièvement discutée, car elle touche à plus d'une question importante pour la résolution de la question territoriale autochtone. L'accès au crédit est compliqué pour les Autochtones résidant sur les réserves car ils n'y ont pas accès à la propriété<sup>92</sup> et la location de parcelles est compliquée par le processus administratif requis pour obtenir l'approbation du

---

<sup>92</sup> Pas dans les termes habituels de la propriété privée, du moins. Voir : Flanagan et Alcantara (2003).

ministère des Affaires autochtones. Cette loi permet aux conseils de bande qui le désirent de développer leur propre code foncier en dehors de celui de la *Loi sur les Indiens*, qui pose un obstacle important à la garantie des prêts nécessaires au développement économique et à la location de parcelles à des fins commerciales. On compte présentement 67 conseils de bande (sur plus de 600) qui sont gérés selon ce nouveau régime ou qui sont en processus d'élaboration d'un code foncier (Canada, 2013e).

L'appréciation de cette loi est délicate pour deux raisons. D'abord, elle participe de la conception très répandue dans la littérature sur le développement que la prospérité économique requiert un régime « ordonné » (i.e. européen) de propriété privée.<sup>93</sup> Cette conception s'inscrit parfaitement dans la territorialité d'origine européenne, ce qui peut être problématique du point de vue du maintien de la relation des Autochtones avec la terre. Une telle loi ne vise donc pas à adapter le développement économique à la réalité autochtone, mais plutôt l'inverse : l'objectif est d'adapter les régimes autochtones à l'économie de marché.<sup>94</sup> Ceci dirige l'attention, en deuxième lieu, vers les limites des initiatives législatives de gouvernements non-autochtones pour répondre aux besoins des peuples autochtones.

Kiera Ladner et Michael Orsini ont dégagé les limites de telles initiatives en étudiant le processus d'élaboration et la finalité du projet de *Loi sur la gouvernance des premières nations*. Le gouvernement fédéral a lancé en 2001 une vaste consultation auprès des communautés autochtones dans le but de modifier la *Loi sur les Indiens* et d'améliorer les pratiques de gouvernance et l'autonomie gouvernementale. Le projet est éventuellement mort au feuillet, mais il permet de « saisir la nature des obstacles institutionnels qui freinent l'instauration d'une interface plus égalitaire entre l'État canadien et les peuples autochtones » (Ladner et Orsini, 2004 : 61). En limitant ses démarches à la consultation des communautés et à la modernisation de la *Loi sur*

<sup>93</sup> Voir, par exemple : Soto (2005).

<sup>94</sup> À titre d'exemple, voir : Flanagan et Alcantara (2003), Macdonald (2013).



*les Indiens*, le gouvernement ne sort pas du paradigme colonial : il faut une loi spéciale pour dicter leur conduite en matière d'engagement citoyen et de gouvernance, cette loi est adoptée dans des institutions où les Autochtones ne sont pas représentés et où ils peuvent, au mieux, être consultés sur ce qu'ils pensent du projet de modernisation.

La réforme constitutionnelle de 1982 a peut-être fourni la base des luttes contre ce paradigme colonial, mais il demeure néanmoins que ces luttes doivent se faire à l'intérieur des institutions de la société dominante. Ainsi, remarquent Ladner et Orsini (2004 : 79), « les peuples autochtones au Canada demeurent des objets de politiques et représentent aux yeux du législateur une question à résoudre, un problème à régler et non pas des partenaires d'égal à égal, capables de poser les critères de leur bien-être collectif et de voir à leur façon à sa mise en œuvre. Le projet de *Loi sur la gouvernance des Premières Nations* n'a rien fait pour mettre un terme à cet état de choses. » Il est possible qu'un constat semblable soit posé sur les processus législatifs provinciaux, où les lois affectant les Autochtones doivent être adaptées afin de contourner le problème de la compétence exclusive du gouvernement fédéral sur ces derniers.<sup>95</sup>

C'est ainsi du côté autochtone des initiatives législatives qu'il faut également chercher des remèdes à la question territoriale. Outre les communautés autochtones bénéficiant d'un accord sur l'autonomie gouvernementale, le partage des compétences entre les ordres de gouvernement dans la *Loi constitutionnelle* de 1867 a laissé ouverte une petite sphère d'autonomie pour les peuples autochtones du côté de la coutume (Grammond, 2003 : 361 et suivantes). Les conseils de bande ou autres gouvernements autochtones peuvent en profiter dans le contexte où les gouvernements non-autochtones ont un devoir de consulter et d'accommoder avant de permettre des activités sur le territoire. En effet, l'obligation des gouvernements de

---

<sup>95</sup> À ce sujet, voir : Grammond (2003 : 390 et suivantes).



consulter et d'accommoder les parties autochtones impose en contrepartie aux autorités autochtones d'adopter un « critère de consultation » de leurs membres. Ceci permet d'introduire une notion de coutume qui n'a pas été éteinte par la *Loi sur les Indiens* et qui permet de mettre en place des institutions consultatives adaptées à la gouvernance moderne, mais qui relèvent de la réappropriation et de la revalorisation de la gouvernance coutumière (Neashish, 2011).

### 5.3 CONCLUSION : LA PERSISTANCE DE LA QUESTION TERRITORIALE AUTOCHTONE

Il est difficile de conclure à l'efficacité des remèdes apportés à la question territoriale autochtone, d'autant plus que le réinvestissement des milieux urbains par les Autochtones n'a pas été abordé dans ce chapitre.<sup>96</sup> Une série de problèmes persistent, que Martin Papillon a résumé comme suit (Papillon, 2011). Sur le plan strictement de l'étendue des territoires autochtones, les inévitables chevauchements entre nations compliquent le règlement des revendications et favorisent la territorialité du groupe dominant. Les ententes existantes ne prémunissent pas les communautés locales contre le développement économique basé sur l'exploitation des ressources naturelles, qui affecte directement les activités autochtones sur le territoire. Il semble aussi que le contexte des négociations favorise les communautés plus nombreuses et majoritaires sur un territoire riche en ressources et fait pâtir celles qui ne sont pas en situation aussi avantageuse. Autrement dit, les changements ne sont pas le fruit de la bonne volonté de l'État, mais plutôt une question de rapports de force (Salée, 2013). Finalement, les remèdes priorisés sont élaborés à la pièce dans un environnement politique et juridique qui engendre davantage la fragmentation que la mise en commun des territoires autochtones.

---

<sup>96</sup> Au sujet des défis associés à la réalité autochtone en milieu urbain, voir : Andersen et Peters (2013), ainsi que les travaux de l'Alliance ODENA ([www.odena.ca](http://www.odena.ca)).

Sur le plan politique, les remèdes apportés demeurent limités par le cadre constitutionnel canadien. Les gouvernements autochtones sont soumis à l'application de la Charte canadienne des droits et libertés et, surtout, rien ne remet en cause le partage des compétences entre les ordres fédéral et provincial. La souveraineté reste entièrement dans le domaine de l'État. De plus, les conditions de négociation et de mise en œuvre des différentes ententes ne sont pas égalitaires. D'une part, les termes de la négociation sont prédéterminés par les gouvernements, et d'autre part, le rapport de force les avantage nettement. Ceci a pour conséquence de limiter l'exercice de l'autodétermination des peuples autochtones, tout comme les perspectives d'innovation en matière de gouvernement qui pourraient en ressortir. Les parties autochtones tentent d'obtenir le plus de pouvoirs possibles pendant que les parties non-autochtones cherchent à encadrer l'exercice de ces pouvoirs. Les compromis qui en résultent génèrent souvent peu de satisfaction dans la population des communautés autochtones. Finalement, rien de ce qui a été entrepris n'a permis une autochtonisation des institutions démocratiques. Ils n'ont généré des résultats qu'à l'échelle du groupe autochtone, ce qui a certes permis d'habiller de nouvelles structures de gouvernance, sans toutefois régler le problème de la représentation aux échelons supérieurs de l'exercice du pouvoir. Les gouvernements fédéral et provinciaux sont toujours des gouvernements non-autochtones.

Sur le plan juridique, les ordres canadien et autochtones ne sont pas égaux, comme le confirme l'obligation des défenseurs autochtones de formuler leurs revendications dans le langage et les institutions de la société dominante. La souveraineté de l'État demeure fondée sur une conception supposant la supériorité de la civilisation européenne. Tout cela incite les institutions autochtones à imiter la structure et le fonctionnement des institutions non-autochtones<sup>97</sup> pendant que les communautés

---

<sup>97</sup> Menno Boldt et J. Anthony Long (1988) ont fait allusion à ce phénomène avec le concept d'assimilation institutionnelle. Boldt et Long caractérisent l'approche gouvernementale d'assimilation institutionnelle en deux initiatives. D'abord, le rejet des institutions traditionnelles par l'imposition de structures parallèles basées sur un modèle euro-canadien. Puis, plus récemment, leur intégration

autochtones doivent s'adapter à un développement économique axé sur la propriété qui ne reflète pas leur relation avec la terre. Autrement dit, les remèdes apportés ne sont généralement pas adaptés aux cultures autochtones, ce qui met leur efficacité en péril.

Dans l'ensemble, certains diront que les remèdes administrés à la question territoriale ont eu peu d'influence sur les structures de la fédération, qui sont demeurées à peu près inchangées.<sup>98</sup> Ceci dit, il faut se garder de limiter l'analyse à ce qui ne change pas et qui relève d'un paradigme (paradigme colonial, paradigme de l'État, etc.). Daniel Salée et Carole Lévesque ont justement fait remarquer que l'insistance de plusieurs analystes de la relation entre les Autochtones et l'État sur l'irréversibilité des déterminants structurels (tels que le colonialisme, le capitalisme ou la souveraineté étatique) pour évaluer les effets des différents accords institutionnels impliquant les peuples autochtones a pour effet de dénaturer l'action politique de ces derniers et d'en minimiser les effets positifs sur la dynamique du changement social. Adoptant une posture analytique moins normative et théorique, Salée et Lévesque suggèrent que l'agentivité politique des peuples autochtones leur a quand même permis de faire échec à la logique de domination et de se réapproprier plusieurs leviers de leur émancipation collective (Salée et Lévesque, 2010).

Chose certaine, il y a eu des progrès dans le domaine de l'autonomie gouvernementale depuis la publication en 1969 du Livre blanc sur la politique indienne du gouvernement du Canada. Martin Papillon distingue trois degrés

---

dans la structure canadienne des Affaires indiennes. Ce traitement différencié a peut-être permis de préserver une certaine spécificité institutionnelle, mais il a ouvert la voie à une assimilation complète de deux façons. En détruisant les institutions autochtones et en habituant à fonctionner dans le système canadien.

<sup>98</sup> Les structures de la fédération sont inchangées, hormis la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités dans la *Charte des droits et libertés* adoptée en 1982, qui peut être présenté comme un changement structurel, même si elle n'a pas (encore) engendré une reconfiguration majeure du pouvoir au sein des institutions politiques de la fédération.



d'autonomie gouvernementale autochtone (Papillon, 2014 : 117 et suivantes).<sup>99</sup> Le premier correspond à une délégation d'autorité d'un gouvernement fédéral, provincial ou territorial en matière administrative. Le deuxième implique l'acceptation de l'idée selon laquelle l'autonomie gouvernementale autochtone est un droit inhérent, et non le produit d'une délégation d'autorité selon le bon vouloir de la Couronne. Cette notion est désormais largement acceptée, mais il n'y a pas de définition claire sur la façon de mettre ce principe en pratique. Le rapport de 1983 du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens (Canada, 1983) proposait l'idée d'un troisième ordre de gouvernement. L'énoncé de politique de 1995 du gouvernement fédéral sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale suggère plutôt la négociation d'ententes sur la gouvernance (Canada, 1995).

Le troisième degré d'autonomie gouvernementale autochtone est encore plus abstrait dans la mesure où il présuppose la coexistence des souverainetés autochtones et canadienne. Les gouvernements autochtones ne seraient pas intégrés dans les institutions canadiennes. Leurs relations avec celles-ci seraient plutôt définies par traités dans un contexte de pluralisme juridique.<sup>100</sup> Certains, comme Alan Cairns, s'y opposent du fait qu'il n'y aurait pas assez d'incitatifs à coopérer entre gouvernements (Cairns, 2000). La négociation de l'autonomie gouvernementale étant difficile autant pour les gouvernements provinciaux et fédéral qu'autochtones, d'autres voies ont été envisagées.

La période d'incertitude constitutionnelle qui a secoué le Canada au cours des quatre dernières décennies du 20<sup>e</sup> siècle a été favorable à la montée du droit à l'autonomie gouvernementale, mais Martin Papillon fait remarquer qu'avec la précarité financière qui affecte les gouvernements depuis le milieu des années 1990, il y a une transition vers des ententes plus modestes, moins globales et plus spécifiques, portant sur la gouvernance de certains enjeux sociaux et économiques (Papillon, 2014 : 124 et

<sup>99</sup> Pour une appréciation légèrement différente, voir : Abele et Prince (2006).

<sup>100</sup> Voir, par exemple : Henderson (1994), Ladner (2005), Borrows (2010).



suivantes). Ceci concorde également avec la montée du néo-libéralisme et de la préoccupation pour l'efficacité et la bonne gouvernance (Papillon, 2008 : 111 et suivantes). Le budget du ministère des Affaires autochtones et du développement du Nord Canada est maintenant administré à près de 85 pour cent par les différents gouvernements ou organismes autochtones, auxquels a été transférée la responsabilité de la gestion des programmes gouvernementaux (Papillon, 2014 : 125).

La nouvelle approche par la gouvernance s'apparente à l'exercice de l'autonomie gouvernementale en tant que délégation de responsabilités (décentralisation), tout en allant plus loin du point de vue de l'intégration des partenaires (fédéral, provincial et autochtone) et des objectifs poursuivis. Cependant, précise Papillon, il ne s'agit pas d'autonomie gouvernementale. La logique est différente, axée sur l'efficacité et la réduction des coûts plutôt que sur des droits autochtones et un idéal d'autonomie politique. Les budgets alloués sont plus volatils, la participation autochtone aux institutions démocratiques demeure faible et les organisations autochtones héritent de la responsabilité du succès des programmes sans que l'autorité et la responsabilité envers les bénéficiaires ne leur soient transférées.

Toutefois, les ententes sur la gouvernance permettent aux communautés autochtones de développer une expertise dans des secteurs clés de leur bien-être collectif, comme la santé, l'éducation et le développement économique (Papillon, 2014 : 126-127). Ces ententes n'engendrent pas de partage de la souveraineté, mais elles permettent l'ajout de niveaux de gouvernance qui multiplient le nombre des espaces et des processus décisionnels, dont certains se situent en dehors des institutions formelles de la fédération. Tout ceci se traduit par une plus grande diffusion du pouvoir dans la fédération (Papillon, 2008, 2012), mais le potentiel de changement que ces ententes peuvent générer reste à déterminer. Les ententes sur la planification territoriale, qui constituent un des objets d'étude de cette thèse, se situent dans cette nouvelle ère axée sur la bonne gouvernance. La communauté de UmM évalue d'ailleurs le potentiel de

cette avenue afin de mieux répondre aux enjeux territoriaux auxquels elle est confrontée, et qui font l'objet du chapitre suivant.

## CHAPITRE VI. LES ENJEUX TERRITORIAUX DE UASHAT MAK MANI-UTENAM

Les enjeux territoriaux auxquels la communauté de UmM est confrontée sont représentatifs de la question territoriale au Canada. Le mode de vie traditionnel ayant été découragé de toutes sortes de façons, les près de 4000 membres de la communauté sont désormais domiciliés dans les environs de Sept-Îles sur la Côte-Nord, dans les réserves de Uashat (environ 1500 personnes) et Maliotenam (environ 1500 personnes), en plus de quelques centaines (environ 700) installés à proximité dans la ville de Sept-Îles.<sup>101</sup> Plusieurs membres de la communauté continuent toutefois à fréquenter leurs territoires familiaux. Cependant, avec la sédentarisation qui s'est généralisée à compter des années 1950, le conseil de bande (Innu Takuaitan Uashat mak Mani-Utenam – ITUM), cette institution imposée par la *Loi sur les Indiens* pour servir d'interlocuteur au gouvernement, est devenu la principale autorité, remplaçant progressivement la gouvernance coutumière associée au mode de vie traditionnel sur les territoires ancestraux.

L'institution du conseil de bande remplit adéquatement certaines fonctions administratives à l'échelle de la réserve, mais son autorité est beaucoup plus mitigée sur les territoires ancestraux, qui sont hors-réserve. Ceci place ITUM dans une situation délicate lorsqu'il s'agit de prendre position sur des enjeux qui touchent ces territoires. C'est pourquoi le leadership présentement en place chez ITUM désire renouveler la gouvernance territoriale innue afin d'affronter les défis contemporains.<sup>102</sup> Dans cet exercice, ITUM aspire à exercer un rôle déterminant en amont du développement territorial, soit à l'étape de la planification.

---

<sup>101</sup> Ce sont les chiffres du Registre des Indiens de 2008, tels que rapportés sur le site internet « Mémoire et connaissance du Nitassinan – Nametau innu », [www.nametauinnu.ca](http://www.nametauinnu.ca).

<sup>102</sup> Ce projet est dirigé par Jean-Claude Therrien-Pinette, directeur du Bureau de la protection des droits et du territoire à ITUM, avec l'appui du Chef, Mike McKenzie.

Le présent chapitre poursuit un double objectif, soit celui de caractériser les enjeux territoriaux auxquels UmM fait face et qui doivent être abordés dans le processus de renouvellement de la gouvernance territoriale et de décrire en détail la contrainte immédiate que représente la planification territoriale exercée par le gouvernement du Québec. Il ne s'agit pas de dresser un portrait ethnographique exhaustif des Innus de UmM,<sup>103</sup> ni de faire un bilan socio-économique. Soixante-cinq pour cent des Innus de UmM parlent encore leur langue, l'innu-aimun.<sup>104</sup> La communauté doit aussi composer avec le genre de difficultés socio-économiques communes à plusieurs communautés autochtones au Canada : un taux de chômage plus élevé que leurs voisins, un taux d'activité plus faible, des revenus moindres, etc. UmM est aussi comparable à la majorité des communautés autochtones pour sa pyramide des âges : un taux de natalité élevé fait en sorte que 50 pour cent de la population a moins de 24 ans (ITUM, 2012 : 6). Les enjeux discutés dans ce chapitre sont divisés en 5 sections. Les quatre premières sont organisées de manière à présenter des points de vue divergents opposant la communauté et le gouvernement ou différents groupes d'intérêt dans la communauté. La dernière section discute de la planification territoriale québécoise, qui exerce présentement une contrainte sur la gouvernance des Innus sur leurs territoires ancestraux.

### 6.1 PAYS INNU OU *TERRA NULLIUS*?

Le problème le plus récurrent, et qui remonte à très loin dans l'histoire, consiste à prouver que les Innus habitent réellement le territoire depuis des siècles et qu'ils n'y sont pas que des squatters. Même si les Européens avaient mis en place un système de droit international dans lequel ils acquerraient la souveraineté sur les territoires qu'ils

<sup>103</sup> Les archives du Conseil des Atikamekw et des Montagnais sont la meilleure source d'information à ce sujet. Le lecteur peut aussi visiter le site internet [www.nametauinnu.ca](http://www.nametauinnu.ca).

<sup>104</sup> Communication personnelle de Denis Vollant, directeur de l'Institut Tshakapesh, 5 août 2014.



découvraient et réclamaient en premier, en vertu de la doctrine de la *terra nullius*,<sup>105</sup> les Autochtones demeuraient maîtres chez eux, souverains en quelque sorte, jusqu'à ce que les ressources de leurs territoires fassent l'objet d'une convoitise telle qu'elles étaient surexploitées ou carrément appropriées.

La Côte-Nord du Saint-Laurent, quoique fréquentée très tôt – en premier, même – dans l'histoire de la présence européenne en Amérique pour l'abondance de ses ressources halieutiques, a longtemps été considérée comme un pays aride et défavorable à la colonisation. L'explorateur français Jacques Cartier, à qui l'on doit la première mention de l'endroit, avait désigné la région comme étant « la terre que Dieu donna à Caïn » (Charest, 1975 : 36). Les fouilles archéologiques suggèrent d'ailleurs que la côte était peu fréquentée par les Autochtones eux-mêmes, jusqu'à ce que les pêcheurs basques y séjournent régulièrement en été à partir du début du 16<sup>e</sup> siècle et que les échanges commerciaux fournissent un incitatif supplémentaire aux Autochtones pour s'y rendre (Chevrier, 1996a). Parmi ceux-ci on comptait des groupes qui occupaient l'intérieur des terres. Ceux-ci sont associés à la culture archaïque depuis 6000 ans et à la sylvicole depuis environ 2000 ans (Chevrier, 1996b).

Quoi qu'il en soit, on en connaît peu sur les Autochtones qui habitent l'arrière-pays jusqu'au 19<sup>e</sup> siècle, même si les postes de traite et les missions se multiplient sur le littoral dès le milieu du 17<sup>e</sup>.<sup>106</sup> Le père Crépieul, jésuite, rapporte en 1673 que Sept-Îles et Tadoussac sont les principaux lieux de rencontre des « Montagnais » (Speck et Eiseley, 1942 : 222). À l'embouchure de la rivière Moisie, non loin de la baie de Sept-Îles, un premier poste est établi dès 1684. Le littoral était, en quelque sorte, un territoire partagé, alors que l'arrière-pays demeurait un territoire autochtone (Frenette, 1996). Les relations entre Européens et Autochtones y étaient alors complémentaires et on parle de relations partenariales entre les commerçants, les missionnaires et les

<sup>105</sup> *Supra*. Section 5.1.1.

<sup>106</sup> À ce sujet, voir : Chevrier (1996a), Dufour (1996), Niellon (1996).

Autochtones; le gouvernement était absent, à part pour gérer le bail accordé à la CBH et en tirer les revenus (Mailhot, 1996 : 329-330).

L'anthropologue Josée Mailhot (1996) a tenté de reconstituer le portrait des groupes autochtones de la région à partir du peu d'information dont on dispose à leur sujet. Elle distingue les Innus occidentaux, rassemblant les bandes du lac Saint-Jean et de la Haute Côte-Nord, et les Innus orientaux, sur la Moyenne et Basse Côte-Nord. La baie de Sept-Îles et la rivière Moisie se situent dans la zone frontière entre les deux. Dans la région occidentale, les bandes se partagent en deux spécialisations économiques : celles utilisant davantage les ressources littorales, le loup-marin principalement, et celles utilisant les ressources fauniques de l'arrière-pays et qui font de brefs séjours estivaux sur le littoral pour échanger des fourrures. Les Innus orientaux ont une économie plus mixte et utilisent en alternance les ressources de la côte et celles de l'intérieur. Mailhot rapporte cependant qu'on voit épisodiquement apparaître des Autochtones de l'intérieur des terres aux postes de la Basse Côte-Nord. Ce sont ceux de la région du Lac Melville (aujourd'hui au Labrador terre-neuvien), dont l'économie repose principalement sur la chasse au caribou.

L'équilibre économique entre les populations autochtones et les intérêts allochtones change à partir du deuxième quart du 19<sup>e</sup> siècle. La CBH, en 1821, devient seule locataire des postes de traite des fourrures. Dans la portion sud-ouest de la Côte-Nord, l'exploitation forestière amène la fin du monopole de la CBH en 1842 (qu'elle avait acquis vingt ans plus tôt)<sup>107</sup>, la même année où la Compagnie ouvre un poste dans la baie de Sept-Îles. La fin du monopole de la CBH, qui conserve néanmoins quelques privilèges jusqu'en 1852, ouvre la voie à une colonisation basée sur l'exploitation des ressources halieutiques et forestières<sup>108</sup> et à une évangélisation plus soutenue par les Oblats (les pères Arnaud et Babel en sont les pionniers). Une chapelle est construite à

<sup>107</sup> Pour plus de détail, voir : Charest (1975 : 41).

<sup>108</sup> À ce sujet, voir : Dufour (1996), Perron (1996).

Sept-Îles en 1847 et les premiers colons, des pêcheurs acadiens des Îles-de-la-Madeleine, s'installent vers le milieu des années 1850 (Mailhot, 1996 : 338).

Cette époque marque une nouvelle ère dans la surexploitation des ressources naturelles.<sup>109</sup> Dans la région de Sept-Îles, le cas de saumon est le plus grave. Entre 1830 et 1850, la CBH détenait par bail un droit exclusif à la pêche commerciale au filet à l'embouchure de plusieurs grandes rivières de la Côte-Nord. Parallèlement, les Innus poursuivaient la pêche traditionnelle au harpon (le « nigog », terme emprunté de la langue micmaque), laquelle fournissait le principal apport alimentaire lors des séjours estivaux sur le littoral et à l'automne en route vers l'intérieur des terres. Très rapidement, les populations de saumon ont diminué drastiquement (Mailhot, 1996).<sup>110</sup> Les Innus ont protesté par pétition au gouverneur de la colonie du Canada-Uni dès 1844 et plusieurs fois par la suite contre ce qu'ils anticipaient être leur dépossession territoriale (Mailhot, 1996 : 332; Beaulieu, 2002 : 451 et suivantes; Charest, 2003).

La surexploitation des ressources puis l'installation non-contrôlée des colons ont incité le gouvernement colonial à faire pression sur les autorités à Londres pour mettre fin au monopole de la CBH. Le gouvernement s'est ainsi amené dans la région. Un nouveau système territorial se met en place et des changements s'opèrent selon ses trois dimensions constitutives.<sup>111</sup> Sur le plan vertical, le gouvernement s'arroge la gestion des ressources. Il répond à la surexploitation causée par les commerçants en adoptant des lois et des règlements qui ignorent la gestion innue existante. Des baux ou des permis d'exploitation sont émis à des intérêts privés et l'utilisation autochtone est soit restreinte, soit interdite. En ce qui a trait aux rivières à saumon, elles symbolisent bien la façon dont les Occidentaux peuvent surexploiter une ressource et comment cela sert ensuite à renforcer l'emprise de leur

<sup>109</sup> Pour un exposé des étapes précédentes de l'exploitation des ressources par des intérêts allochtones à la Côte-Nord, voir : Charest (1975).

<sup>110</sup> À ce sujet, voir également Charest *et al.* (2012b).

<sup>111</sup> *Supra*. Section 3.3.



gouvernement sur la dite ressource, en niant la gestion autochtone (Vincent, 1989 : 464; Mailhot, 1996 : 339).<sup>112</sup>

Sur le plan horizontal, le gouvernement incite les Innus à s'installer dans des réserves, sous prétexte de les indemniser pour la dépossession territoriale dont ils ont été victimes sous la pression des colons et des commerçants avant que leur autorité ne se soit exercée sur la région (Beaulieu, 2002 : 462 et suivantes). Cette logique d'indemnisation supposait également le versement d'annuités, comme cela se faisait dans le Haut-Canada (Beaulieu, 2002 : 462 et suivantes; Mailhot, 1996 : 341). Par ailleurs, les Innus deviendraient ainsi plus faciles à gérer. Dans l'esprit de l'époque, cela voulait dire aider les Autochtones à épouser leur destinée, c'est-à-dire à intégrer la civilisation. L'idée non-explicite – une conséquence à tout le moins « heureuse » pour le gouvernement – est aussi de limiter l'accès des Innus aux ressources, pour faciliter celui des intérêts coloniaux (Beaulieu, 2013 : 148). Deux lois du Canada-Uni, adoptées en 1850 et 1851, jettent les bases de la création de nouvelles réserves (Fortin et Frenette, 1989; Mailhot, 1996 : 334; Beaulieu, 2013). Les réserves de Pointe-Bleue au lac Saint-Jean et de Betsiamite sur la Côte-Nord sont créées en 1856 et 1861 respectivement. Ces deux réserves devaient rassembler tous les Innus, les compenser pour les pertes provoquées par l'exploitation coloniale et leur fournir les moyens de subvenir à leurs besoins (grâce notamment à l'agriculture, croyait-on à l'époque) (Mailhot, 1996 : 355). Elles étaient donc de (relativement) grande dimension.<sup>113</sup> Cependant, elles n'ont pas eu l'effet escompté : au lieu de converger vers celles-ci, les Innus se sont retirés dans l'arrière-pays, sans cesser toutefois de fréquenter la côte aux endroits de rassemblement estivaux habituels, à l'embouchure des grandes rivières. En 1906, au moment de la création de la réserve de Sept-Îles après vingt ans de protestations des Innus, la philosophie avait changé : leur mode de vie étant voué à l'extinction, il s'agissait seulement de leur procurer un endroit de résidence où ils

<sup>112</sup> Pour plus de détail, voir : Charest *et al.* (2012a).

<sup>113</sup> Celle de Betsiamite faisait 25 496 hectares (Mailhot 1996 : 355)



pourraient recevoir les secours dont ils ont besoin. La réserve de Sept-Îles, qui a éventuellement pris le nom de Uashat, ne fait pas plus de 40 hectares (36,94 hectares, plus exactement).<sup>114</sup> Finalement, après avoir bien exploré et arpenté tout le territoire, le gouvernement a formalisé son appropriation en apposant des toponymes français sur ses cartes.<sup>115</sup>

En s'imposant sur les plans vertical et horizontal du système territorial, le gouvernement s'est comporté comme s'il était chez lui. C'est l'héritage de la doctrine de la *terra nullius*, qui a permis à la Couronne britannique d'acquérir la souveraineté sur le territoire sans conquérir par les armes ni négocier avec les Autochtones. En s'engageant dans une logique d'indemnisation, le gouvernement reconnaît toutefois indirectement qu'il se trouve en « pays indien ». Il faut cependant reconnaître que cette logique est perverse pour les Autochtones aussi : elle les a placés dans une position vulnérable à la dépendance envers le gouvernement, son aide ou ses subsides. L'idéologie de la *terra nullius* est bien ancrée, comme en témoigne la suite de la colonisation sur la Côte-Nord au 20<sup>e</sup> siècle, qui ne fait qu'accentuer l'exclusion des Innus sur les plans vertical et horizontal du système territorial (ce sujet sera élaboré davantage dans les pages qui suivent). Dans les années 1990, le gouvernement du Québec niait toujours, devant les tribunaux, les droits ancestraux et le titre innu sous prétexte que le déclin démographique des Autochtones de la Côte-Nord rapporté aux autorités vers la fin du 18<sup>e</sup> et au début du 19<sup>e</sup> siècle avait entraîné la disparition des Montagnais et leur remplacement par des bandes voisines (Salée, 2013 : 333-334). Il se trouve quelques chercheurs pour entériner cette position défendue alors par le gouvernement (Bouchard, 1995; Dawson, 2005, 2011). La communauté scientifique est généralement plutôt d'avis contraire, jugeant que les sources sur lesquelles se fonde cet argumentaire sont insuffisantes et possiblement biaisées (Charest, 1996, 2009; Clermont, 1996; Trudel, 1996). Quoi qu'il en soit, les

<sup>114</sup> Elle a été agrandie et fait maintenant 108,17 hectares, selon Charron et Boudreault (1994 : 27).

<sup>115</sup> À ce sujet, voir : Vincent (1975 : 3), Vincent (1989 : 438).

Innus doivent encore se battre pour faire reconnaître leur titre et leurs droits ancestraux. La communauté de UmM a entamé des négociations dès 1977 sous l'égide du Conseil des Atikamekw et des Montagnais (CAM). Le processus a déraillé depuis et ITUM s'est retiré du CAM, puis des négociations. Plusieurs recours en justice ont également été intentés. Cependant, le nouveau système territorial implanté dans la foulée du colonialisme – les Innus associent la transition à l'arrivée de la farine<sup>116</sup> – se répercute également sur le plan de la profondeur, c'est-à-dire de la relation des Innus avec le territoire et ses ressources. Ce dernier développement apparaît désormais comme une entrave à la cohésion et à l'unité nécessaires au succès des revendications innues. Deux aspects de ce problème sont discutés dans les sections suivantes.

## 6.2 DES FAMILLES OU UNE NATION?

L'intensification de l'activité économique au 19<sup>e</sup> siècle a suscité différentes vagues d'exploration de l'arrière-pays qui ont permis d'acquérir davantage de connaissances sur le mode de vie des Innus.<sup>117</sup> L'ensemble des populations autochtones de la Côte-Nord sont alors désignées sous la catégorie des Montagnais-Naskapis, de la grande famille des peuples algonquiens.<sup>118</sup> Ce n'est qu'au début du 20<sup>e</sup> siècle que le régime foncier innu commence à être connu. Un recensement de 1911 a comptabilisé 2302 Innus, dont 400 étaient associés à Sept-Îles et Moisie (Charron et Boudreault, 1994 : 16). Il est probable que ces chiffres soient inexacts, car les Innus qui auraient pu ne pas fréquenter la côte ne sont pas comptabilisés. Le premier à avoir décrit de manière globale un régime foncier pratiqué par les Innus est l'anthropologue Frank G. Speck

<sup>116</sup> La consommation de farine symbolise la transformation du mode de vie des Innus et le début de sa déconnexion du territoire, qui lui fournissait auparavant toute la nourriture nécessaire. À ce sujet, voir : Perreault (1977), Vincent (1977), Mailhot (1996 : 340).

<sup>117</sup> Pour plus de détail, voir : Mailhot (1996 : 342-348).

<sup>118</sup> Il faut cependant mentionner la présence inuite sur la Basse Côte-Nord, qui a cessé d'exister au 20<sup>e</sup> siècle.

(1915), professeur à l'Université de Pennsylvanie. En 1915, il décrit le système des territoires de chasse familiaux et il émet l'hypothèse selon laquelle ils constituent la base de l'organisation sociale des peuples algonquiens. Après des études de terrain sur la Côte-Nord, il publie en 1942, avec Loren C. Eiseley (Speck et Eiseley, 1942), un article dans lequel sont recensées les bandes de « Montagnais-Naskapi » du centre et du sud-est de la péninsule du Labrador, avec une indication du nombre approximatif de territoires de chasse familiaux pour chacune.<sup>119</sup> La carte produite par Speck et Eiseley est reproduite à la Figure 6.1. Cette publication renseigne également sur le fait que plusieurs bandes se retrouvaient dans la région de Sept-Îles au début du 20<sup>e</sup> siècle, ce qui permet de déduire que la population de UmM descend principalement des bandes de Moisie, de Petisikapau, de Sainte-Marguerite et de Kaniapiskau.<sup>120</sup> La communauté a également accueilli des membres des bandes de Shelter Bay, de Nichikun et de Michikamau, ce qui explique les liens de parenté qui l'unit de près ou de loin aux Innus occidentaux et à ceux du Labrador, aux Cris, aux Naskapis et aux colons canadiens et acadiens.

<sup>119</sup> Le toponyme « Labrador » n'était pas encore réservé à la portion terre-neuvienne de la péninsule et désignait le territoire ceinturé par le Golfe du Saint-Laurent, la mer du Labrador et la baie d'Hudson.

<sup>120</sup> Les bandes de Moisie et de Petisikapau se sont jointes à celles de la Sainte-Marguerite et de la Kaniapiskau dans la réserve de Sept-Îles après la fermeture du poste de Moisie par la CBH en 1910. Elles ont migré vers Maliotenam en 1949, lorsque la réserve a été créée, et certains membres ont par la suite migré vers Schefferville en 1972, lors de la création de la réserve de Matimekoshe. Voir : Lambert et Roy (2001).





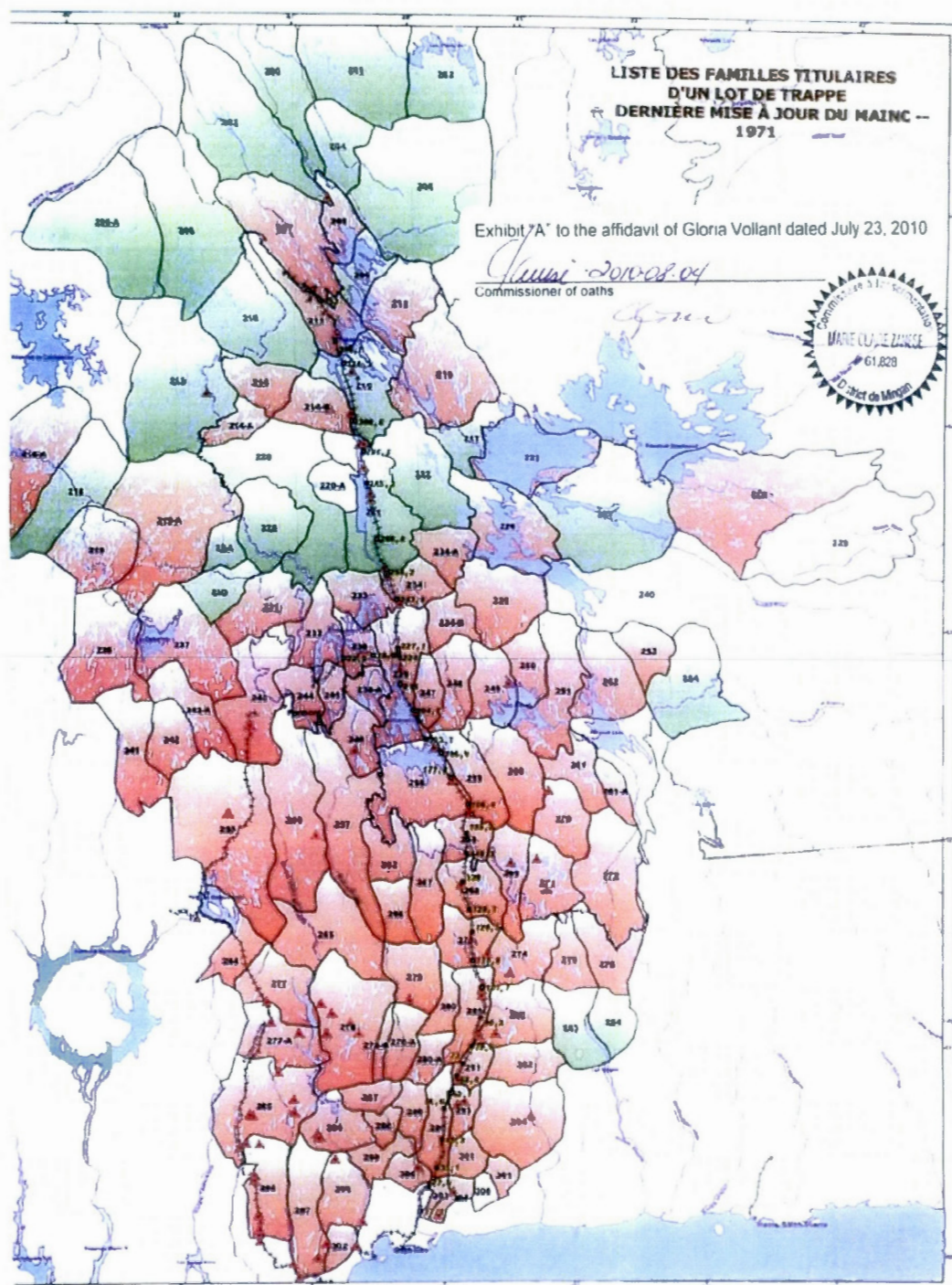


Le début du 20<sup>e</sup> siècle marque une période de relative prospérité pour les Autochtones pratiquant la traite des fourrures, car les prix obtenus étaient élevés et la ressource faunique toujours abondante (Gélinas, 2007 : 183 et suivantes, 198). Toutefois, avec l'effet de la rivalité entre trappeurs autochtones et allochtones, les populations de castors décroissent rapidement partout au Québec, puis les marchés s'effondrent avec le krash de 1929. Pour ajouter aux difficultés, la population de caribous atteint aussi un creux historique. Les moyens de subsistance des Autochtones du Subarctique étaient alors fortement compromis. Le gouvernement prend conscience qu'il faut agir pour venir en aide aux Autochtones et pour protéger le castor, presque disparu de la péninsule Québec-Labrador. En faisant la promotion du système algonquien des territoires de chasse familiaux auprès des gouvernements, Speck contribue à façonner le système des réserves de castor, de larges étendues subdivisées en lots de trappe familiaux sur lesquels un maître de trappe autochtone détient des droits exclusifs de piégeage des animaux à fourrure et doit recenser le castor.<sup>121</sup> Onze réserves, couvrant 80% du territoire public, sont créées au Québec entre 1932 et 1954. Les terres ancestrales de UmM se situent dans la réserve du Saguenay, la dernière à avoir été créée. Plus de 90 lots de trappe sont identifiés à des familles de UmM, sans compter 26 autres qui sont identifiés à des familles de la communauté de Matimekosh, dont plusieurs étaient préalablement installées à Maliotenam (Lambert et Roy, 2001 : 165). La Figure 6.2 localise ces lots de trappe.

---

<sup>121</sup> L'origine du système des réserves de castor est présentée plus en détail en *Infra.*, section 7.1.

Figure 6.2 Lots de trappe familiaux (en rouge) associés à Uashat mak Mani-Utenam



(Les lots en vert sont ceux associés à Matimekosh.) Source : ITUM

La délimitation des lots de trappe suit approximativement les limites des territoires de chasse familiaux, bien qu'ils en aient rigidifié les frontières. Ainsi, les lots de trappe sont devenus le cœur des territoires ancestraux des Innus de UmM, de son *Nitassinan* (« notre territoire » en innu-aimun), qui s'étend un peu plus pour inclure des lieux de rassemblement importants, surtout à l'Ouest, comme ceux de Nichikun et du Lac Sainte-Anne. Le Nitassinan de UmM déborde ainsi sur celui d'autres communautés innues, sans compter le chevauchement avec les territoires naskapi, cri et inuit.<sup>122</sup> La Figure 6.3 montre les limites du Nitassinan de la Première Nation innue UmM, comme elle se désigne elle-même.

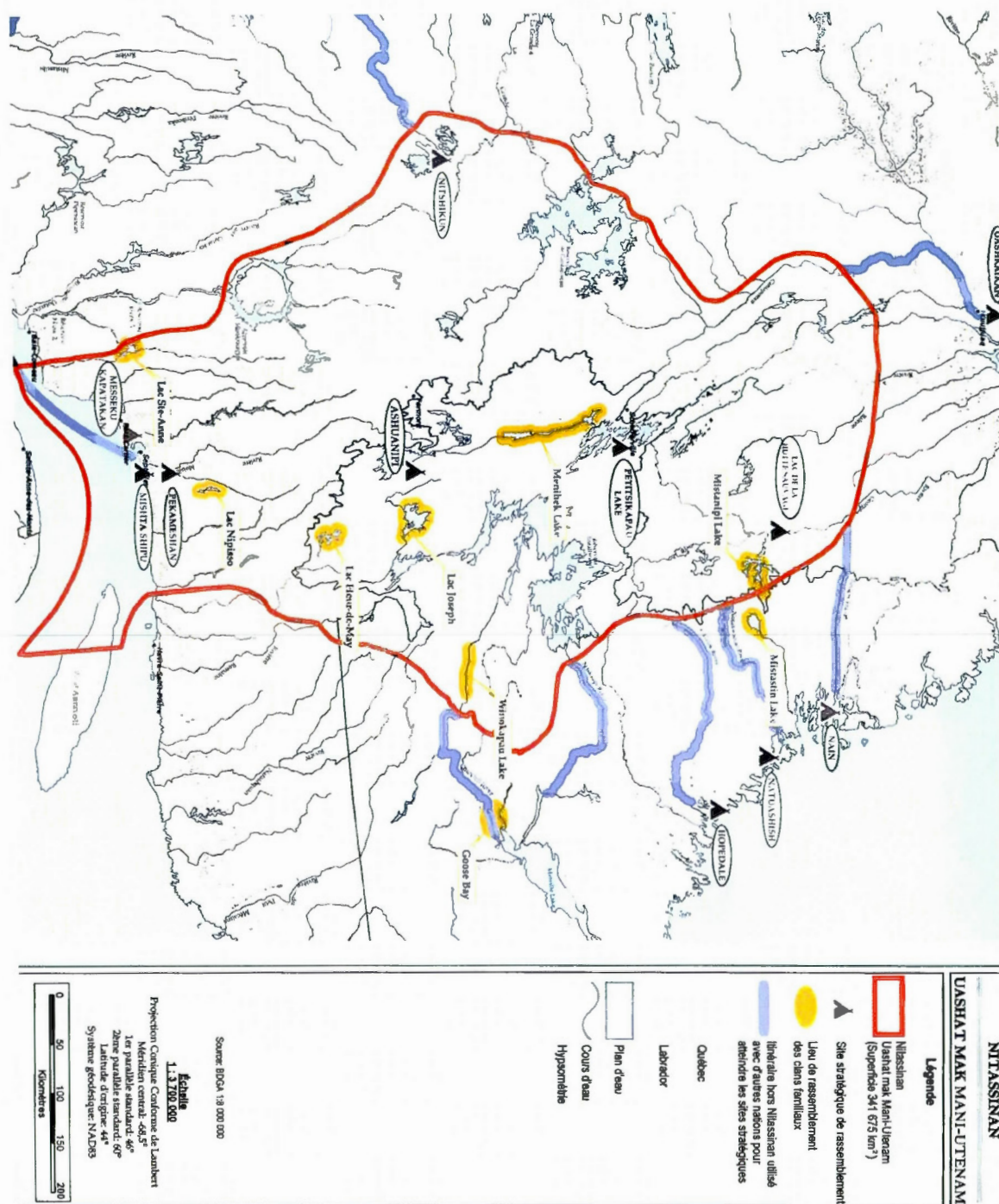
Le Nitassinan est aussi le territoire commun à tous les Innus, aujourd'hui rassemblés dans onze communautés, dont neuf au Québec et deux au Labrador. La carte de la Figure 6.4 donne un aperçu de son étendue et permet de localiser les communautés. À cause de la frontière Québec-Labrador, les Innus de part et d'autre ont été obligés de négocier leurs revendications territoriales séparément. Les Innus au Labrador ont ainsi signé un accord de principe avec la province de Terre-Neuve en 2008, l'Accord Tshash Petapen, qui permet de régler plusieurs litiges liés à l'exploitation passée et future des ressources naturelles et de faire progresser la négociation vers une entente globale sur leur revendication territoriale. Cependant, les Innus de UmM, qui fréquentent le même territoire et sur lequel ils ont des lots de trappe reconnus, ont été ignorés. C'est seulement après de vives protestations, et un recours en justice toujours ouvert, que le gouvernement terre-neuvien a accepté de discuter avec eux.

---

<sup>122</sup> Pour une carte représentant ces chevauchements, voir : ITUM (2005 : Annexe A).



Figure 6.3 Nitassinan de la Première Nation de Uashat mak Mani-Utenam





Les Innus au Québec ont quant à eux amorcé des négociations en 1979 avec leurs voisins immédiats à l'Ouest, les Atikamekw, sous l'égide du Conseil des Atikamekw et des Montagnais (CAM). Cependant, la réticence des Innus et des Atikamekw à éteindre leur titre et la présence d'importantes communautés non-autochtones sur le territoire revendiqué compliquent la négociation, qui traîne en longueur. Puis, la diversité des contextes géographique et socio-économique des douze communautés impliquées (neuf innues et trois atikamekw) crée des mésententes relativement à l'orientation des négociations. Le CAM est donc dissout en 1994 et les négociations se poursuivent en trois tables distinctes : les Atikamekw d'un côté, et les Innus divisés en deux de l'autre. Le conseil tribal Mammit Innuat représente alors les communautés de l'Est (Ekuanitshit, Nutashkuan, Unamen Shipu et Pakuashipi) et celui de Mamuitun celles de l'Ouest (Mashteuiatsh, Essipit, Pessamit, Uashat mak Mani-Utenam et Matimekosh). En 1998, UmM se dissocie des négociations du conseil tribal de Mamuitun, alors que Nutashkuan décide de le rejoindre en vue de la signature de l'entente de principe connue sous le nom « d'Approche commune », signée en 2004, mais qui n'a pas encore abouti à une entente finale.<sup>123</sup> Bien que le grand Nitassinan innu soit ainsi soumis à des forces centrifuges, le sentiment d'une identité commune à tous les Innus demeure important.

---

<sup>123</sup> Pour plus de détails sur l'Approche commune, voir notamment : Papillon et Lord (2013 : 354-358).



Un développement particulier à la communauté de UmM explique le retrait d'ITUM de la table de négociation du conseil tribal Mamuitun. En 1996, du cuivre, du cobalt et du nickel sont découverts dans la région du Lac Volant, sur le lot de trappe de Philomène et Georges McKenzie. Le gouvernement réserve alors le territoire aux fins d'exploitation minière et de jalonnement. À la fin de l'année, une action en injonction devant les tribunaux est intentée pour faire reconnaître les droits constitutionnels et ancestraux de la famille McKenzie sur leur territoire familial. En 1997, ITUM intervient pour demander la suspension de l'instance, avançant que les droits dont il était question appartenaient à toute la communauté, qu'il représente, et faisaient justement l'objet de négociations avec les gouvernements dans le cadre de l'Approche commune. La demande a été rejetée, sous prétexte qu'il y avait bien un intérêt juridique dans la cause McKenzie. Une profonde rivalité interfamiliale s'est alors installée dans la communauté. En 1998, ITUM décide de se retirer des négociations menées par le conseil tribal Mamuitun et il entame des négociations bilatérales.<sup>124</sup> Lorsqu'ITUM a énoncé la possibilité de réintégrer le processus de négociation en 2004, une quinzaine de familles a réagi en faisant une « Déclaration de souveraineté familiale sur le territoire ancestral ».<sup>125</sup> Ces familles avaient intégré les démarches judiciaires des McKenzie pour aller chercher des dédommagements pour l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire familial. ITUM a depuis décidé de cesser de financer les causes familiales, à cause des conflits d'intérêt potentiels qu'elles peuvent générer.

En vue de l'exercice de planification territoriale qui attend UmM, la communauté devra composer avec cette vision compartimentée du Nitassinan et tenter de réconcilier trois échelles d'appartenance qui, dans les dernières années, se sont

<sup>124</sup> Informations tirées du jugement en cour d'appel du Qc de ITUM c. McKenzie, 1998 : <http://jurisprudence.canada.globe24h.com/0/0/quebec/cour-d-appel/1998/04/29/innu-takuaikan-uashat-mak-mani-utenam-c-mckenzie-1998-12809-qc-ca.shtml>.

<sup>125</sup> Le texte de la déclaration est disponible en ligne au : [http://pages.destination.ca/curybuck/index\\_fichiers/UashatMaliotenam.htm](http://pages.destination.ca/curybuck/index_fichiers/UashatMaliotenam.htm).

affrontées : celle des familles (mais qui laisse en plan plusieurs membres qui, avec la croissance démographique prononcée, n'appartiennent pas à une famille détentrice d'un lot de trappe), celle de la « Première Nation » des Innus de UmM (mais dont les interactions avec les voisins sont multiples) et celle de la grande nation innue. Il faut souligner, à cet égard, les plus récents efforts des chefs des neuf communautés au Québec pour recréer l'unité de la nation innue, lesquels adoptaient le 16 décembre 2013 une « Déclaration pour le renforcement de l'unité de la Nation Innu ».<sup>126</sup>

### 6.3 GARDIENS OU PROPRIÉTAIRES DU TERRITOIRE?

La réconciliation des trois visions ou échelles d'appartenance communautaire n'est pas le seul défi qui attend la communauté de UmM en vue de la planification territoriale. D'une manière encore plus fondamentale, il faut préciser la relation foncière des Innus avec le territoire. L'hypothèse de Speck et Eiseley sur les territoires de chasse familiaux était que les peuples algonquiens avaient développé une forme de propriété privée individuelle. Ce genre d'hypothèse s'inscrit dans le contexte historique qui a occupé la majeure partie du 20<sup>e</sup> siècle et qui a opposé le communisme au capitalisme. Il devenait intéressant d'établir et de prouver l'origine de la propriété et ses manifestations « primitives », de manière à renforcer les arguments de l'un ou de l'autre. Speck voulait donc prouver que le communisme n'avait jamais existé et que la propriété privée existait même chez les sociétés de chasseurs-cueilleurs. Speck et Eiseley suggéraient une cause écologique au développement des territoires de chasse familiaux sous la responsabilité d'un individu mâle. Julian Steward (1936) y voyait la conséquence naturelle d'une économie basée sur la chasse et la trappe, des activités réservées aux hommes. Dans une tout autre perspective, davantage marxiste, féministe et anticolonialiste, l'anthropologue Eleanor Leacock (1952) y a vu une conséquence de la traite des fourrures et des

<sup>126</sup> Le texte de cette déclaration se trouve en ligne au : <http://files.newswire.ca/1287/DeclarationFr.pdf>.



modifications économiques qu'elle a entraînées. En étudiant les Innus (Montagnais) de la péninsule du Labrador, elle a fait valoir que les ressources liées à la subsistance n'étaient pas détenues en propriété privée, même après plusieurs siècles de productions de biens. Certains droits de prélèvement pour certains endroits en particulier pouvaient bel et bien être privatisés, mais les droits de chasse, de pêche et de cueillette demeuraient généralement collectifs. En observant les comportements post-maritiaux, Leacock évoque aussi la possibilité d'une règle matrilineaire.

Les recherches de Josée Mailhot ont permis de nuancer ces positions opposées sur le régime foncier innu. Elle remarque que « dans l'ensemble de l'aire innue... il est impossible de parler d'un régime foncier uniforme. »<sup>127</sup> Elle en attribue la cause à des facteurs écologiques et historiques. Elle remarque que les territoires de chasse familiaux, mais détenus par des individus, qui sont typiques des régimes fonciers algonquiens se retrouvent au sud-ouest de l'aire innue (les Montagnais occidentaux). De tels territoires sont de véritables unités de gestion des ressources. Mais dans le nord-est de la péninsule (chez les Montagnais orientaux), le caribou étant à la base de l'économie, un tel système basé davantage sur la trappe des animaux à fourrure n'existait pas. À Davis Inlet, par exemple, c'est la bande qui détient, collectivement, des droits sur l'ensemble du territoire, lequel est ouvert à tout Innu qui voudrait y chasser, voyager ou vivre. Le territoire de la bande n'est pas divisé non plus en « régions de chasse », auxquelles s'identifieraient différents groupes ou familles. Ainsi, selon son analyse :

[L]es droits sur la terre au Lac Melville sont de nature collective, cependant ils s'appliquent au niveau non pas de la bande mais de ses subdivisions. Les Gens de Sheshatshit valorisent une vaste expérience du territoire, et la mobilité fait partie intégrante de leur mode d'occupation des terres. À l'époque du nomadisme, cela était vrai aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du territoire de la bande. Cette mobilité n'est toutefois pas absolue, et la circulation des

---

<sup>127</sup> Mailhot (1993 : 162). Le régime foncier est, dans les termes de Josée Mailhot, « l'ensemble des concepts ou des principes utilisés par un groupe pour régler l'accès à la terre et à sa propriété. »

individus ne s'opère pas au hasard, elle copie des réseaux complexes de relations sociales (Mailhot, 1993 : 164).

L'occupation du territoire en l'absence de territoires familiaux demeure, conclut Mailhot, indissociable de la parenté. Compte tenu des échanges de partenaires entre les bandes et les familles, on comprend ainsi mieux pourquoi le Nitassinan de UmM chevauche celui d'autres communautés innues. Mais pour UmM, la non-uniformité décrite par Mailhot à l'échelle de la nation innue s'applique également à la communauté, qui est historiquement composée de bandes vivant dans les deux milieux conditionnant des régimes fonciers différents. Les bandes de Petisikapau et de Kaniapiskau, ainsi que celle de Michikamau, se trouvaient dans la toundra-forestière et dépendaient principalement du caribou, se rendant moins fréquemment dans les postes de traite et s'apparentant davantage à l'ensemble nord-est (oriental). Les bandes de la Moisie et de la Sainte-Marguerite appartenaient davantage à l'ensemble sud-ouest (occidental). Le gouvernement ne s'est pas soucié outre mesure de ces considérations lorsqu'il a créé les réserves de castor, un système qui s'est d'ailleurs répandu à l'échelle du Canada et qui a été appliqué à d'autres peuples n'appartenant pas à la famille algonquienne, incluant aussi parfois des colons. La logique du territoire de chasse a ainsi été appliquée à la grandeur du Nitassinan de UmM, même si cela ne correspondait pas toujours à la pratique du lieu.

Avec le temps, certains titulaires d'un lot de trappe et leur famille en sont venus à se considérer propriétaires du territoire selon des termes empruntés à la société majoritaire non-autochtone. Les familles impliquées dans la cause McKenzie ne sont pas loin de cette conception. Le phénomène est également vrai à l'échelle du Nitassinan chez certaines personnes. Il faut dire que le gouvernement, et le marché en général, exerce une forte pression pour clarifier la question de propriété sur le territoire. Les ententes globales sur les revendications territoriales ont cet objectif en tête de liste. Ainsi, comme le suggère Sylvie Vincent (1989 : 423), les Autochtones

« ont été contraints, pour se faire comprendre, d'utiliser plusieurs de nos expressions (le terme revendication, par exemple, celui de droit territorial, et parfois jusqu'aux noms par lesquels ils se désignent eux-mêmes) et de laisser dans l'ombre par le fait même certains de leurs concepts. » Il existe un discours assez répandu chez les Innus comme chez la plupart des peuples autochtones, à savoir qu'on ne peut pas posséder la terre.<sup>128</sup> Jean-Charles Piétacho, chef d'Ekuanitshit (Mingan) depuis longtemps, parle du rapport à la terre des Innus, qui repose sur les valeurs véhiculées par les ancêtres : respect de soi, respect de la nature, respect de l'autre. Il raconte que : « La terre est vivante et elle est notre mère. L'enseignement que nous avons reçu, fait de nous les gardiens et les protecteurs de ce territoire ou de cette terre. » Mais ces valeurs, dit-il, ont connu une sorte de brisure qui influence aujourd'hui le mode de vie. Il ajoute que « Nous [les Innus] n'avons pas la même notion de propriété. Nous appartenons au territoire, le territoire ne peut nous appartenir. C'est à partir de cette conception que nous pouvons tenter d'expliquer la "brisure" et d'en saisir la signification profonde. »<sup>129</sup>

La conception innue de la propriété n'en fait pas des propriétaires au sens habituel du terme et elle a teinté la façon dont les Innus ont géré les ressources du territoire. Alain Nepton, aujourd'hui vice-chef aux affaires extérieures à Mashteuiatsh, rapporte la chose dans les termes suivants :

Tous les éléments et composantes de la nature sont égaux selon la conception montagnaise, contrairement à certains principes religieux qui placent l'être humain à un niveau supérieur de la création. Pour nous, l'homme n'est pas plus important que l'animal, la terre, l'arbre, l'eau ou l'air, sauf que chaque élément a son rôle à jouer. Dans l'optique d'une utilisation équilibrée des ressources, l'humain jouait le rôle de protecteur. Cette approche qui entre en contradiction

---

<sup>128</sup> À ce sujet, voir : Savard (1981).

<sup>129</sup> Cité dans : CAM (1992 : 9)



directe avec le capitalisme, visait à préserver le plus de ressources possibles pour l'avenir.<sup>130</sup>

La question de la propriété sur les terres possède ainsi une dimension culturelle qui recoupe la dimension économique. On voit bien pourquoi, en l'occurrence, il y a un défi de taille dans la conciliation du développement économique selon le modèle occidental (capitaliste) et de la protection et mise en valeur de la culture innue. Mais là n'est pas le seul défi lié à des questions de propriété : comment régler (ou gérer) la situation du titre ancestral, que les Innus n'ont jamais cédé ou éteint?

#### 6.4 NÉGOCIER OU NON UNE ENTENTE TERRITORIALE GLOBALE?

Le titre que détiennent les Innus sur leurs territoires ancestraux demeure un concept non-défini et dont la définition, jusqu'à ce jour, a été déléguée aux tribunaux. La principale alternative a été, en accord avec la politique fédérale sur les revendications territoriales globales,<sup>131</sup> d'éteindre le titre en échange de droits définis dans une entente qui peut être qualifiée de traité. Le gouvernement fédéral a cessé vers la fin des années 1990 d'insister sur l'extinction du titre, mais il affirme tout-de-même que la négociation d'une entente territoriale devrait permettre d'« échanger les revendications de droits ancestraux indéterminés contre un ensemble précis de droits et d'avantages décrits dans une entente de règlement », et ce, afin de « clarifier les modalités d'accès et de propriété des terres et des ressources, et de stimuler le développement économique des terres autochtones et des collectivités avoisinantes. »<sup>132</sup> Autrement dit, les gouvernements fédéral et provinciaux souhaitent préciser la nature du régime juridique sur les terres afin d'en faciliter l'exploitation (Papillon et Lord, 2013 : 347). Cet objectif n'est cependant pas celui de la plupart des groupes autochtones qui s'engagent dans la négociation d'un traité avec l'État.

<sup>130</sup> Cité dans : CAM (1992 : 65).

<sup>131</sup> *Supra*. Section 5.2.2.

<sup>132</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada (2009), cité dans : Papillon et Lord (2013 : 347).



Martin Papillon et Audrey Lord rappellent qu'en droit international, un traité sert à établir les paramètres, règles et mécanismes devant encadrer la relation entre des entités souveraines dans un ou plusieurs champs d'activité. C'est ainsi que les Autochtones souhaitent établir, par voie de traité, une relation plus juste et équitable avec la société majoritaire et ses gouvernements, une relation dans laquelle leur culture serait protégée et leur mode de vie serait praticable. La Commission royale sur les peuples autochtones concluait également, dans son rapport, que les traités sont perçus comme permettant de « dépasser l'héritage colonial afin de définir les paramètres d'une véritable coexistence et d'un véritable partage du territoire. »<sup>133</sup>

L'ex-négociateur innu Bernard Cleary a résumé ainsi la vision de son peuple :

[Le projet de traité] vise des objectifs précis qui sont d'assurer l'existence et le maintien du rapport au territoire ancestral, de même que la culture autochtone, et de permettre aux Innus de s'épanouir dans un contexte contemporain. S'il n'est pas possible de refaire l'histoire [...] nous souhaitons au moins mettre en place un nouveau contrat social entre les Autochtones et les allochtones qui réaménage les pouvoirs des uns et des autres et qui précise les modalités de la cohabitation sur le territoire.<sup>134</sup>

Les conceptions gouvernementale et autochtone ou innue des objectifs d'un traité ne sont apparemment pas concordantes. Certains analystes ont déjà critiqué le fait que les ententes territoriales globales forçaient les Autochtones à adopter des rapports de propriété qui sont généralement étrangers à leurs cultures (Nadasdy, 2002, 2003b). Là n'est pas le seul problème avec la négociation d'un tel genre de traité entre l'État et les Autochtones.

Nicolas Houde, dans sa thèse de doctorat (2011 : 57-62), a recensé un certain nombre de facteurs dissuasifs à la négociation de traités. L'extinction du titre et des droits résiduels non-prévus est le principal facteur, quoique les gouvernements semblent

<sup>133</sup> Canada (1996b : 235), cité dans Papillon et Lord (2013 : 348).

<sup>134</sup> Bernard Cleary (1993 : 53), cité dans Papillon et Lord (2013 : 348).

avoir abandonné cette stratégie.<sup>135</sup> D'une manière ou d'une autre, les gouvernements tendent à voir le traité comme un règlement final, ce qui crée des incertitudes chez les Autochtones quant aux conséquences à long terme. Il serait préférable que les traités soient moins rigides et davantage évolutifs, afin qu'ils puissent être adaptés aux changements du contexte social, économique et politique. L'ampleur des enjeux fait aussi en sorte que la négociation devient un processus long et coûteux, au terme duquel les institutions canadiennes (et leur pertinence culturelle pour les Autochtones) n'ont pas été remises en question. Les traités n'abordent pas non plus le défi du développement économique culturellement adapté aux Autochtones. Ces derniers reprochent aussi la préférence des gouvernements pour les critères occidentaux de science et de propriété, qui fait en sorte qu'il demeure difficile de travailler ensemble dans les institutions créées par un traité. Les processus de prise de décision demeurent conflictuels. Tout cela est sans compter les problèmes de mise en œuvre et la tendance à la bureaucratisation des nouvelles structures créées par le traité. Ces désagréments viennent nourrir le questionnement sur la pertinence de négocier une entente territoriale globale.

Il existe des alternatives à la négociation de traités. Par exemple, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* offre la possibilité aux conseils de bande de se défaire du régime foncier imposé par la *Loi sur les Indiens* et de gérer les terres de réserve selon le code foncier de leur choix, notamment en y introduisant la propriété privée. Il y a aussi les ententes sur l'autonomie gouvernementale, qui permettent à la communauté d'exercer davantage de responsabilités et d'accroître son autorité sur les affaires de la réserve. Cependant, ces alternatives, aussi valables soient-elles dans une perspective d'autodétermination, sont restreintes au territoire de la réserve. D'autres outils sont nécessaires pour étendre le pouvoir autochtone sur les territoires ancestraux. La négociation bilatérale avec les gouvernements provinciaux devrait

---

<sup>135</sup> L'approche commune, par exemple, dont l'entente de principe remonte à 2004, ne prévoit pas l'extinction du titre et des droits résiduels. Voir : Grammond (2004).

ainsi être envisagée, d'autant plus que la jurisprudence de la Cour suprême accorde maintenant un pouvoir de négociation accru aux Autochtones.<sup>136</sup> Le politologue Christopher Alcantara (2008) croit que les communautés autochtones qui sont encore en processus de négociation de traité devraient considérer la possibilité de se retirer du processus, car les alternatives, même limitées, sont préférables au *statu quo* ou à la judiciarisation, particulièrement lorsque les objectifs poursuivis par les parties sont incompatibles. Nicolas Houde (2011) cible tout particulièrement les ententes bilatérales sur la cogestion adaptative comme une étant une avenue correspondant davantage à la vision atikamekw d'une relation juste et équitable. Les ententes bilatérales peuvent contribuer au développement des capacités (*capacity building*) et à la création de revenus dans les communautés. Ces ententes peuvent ensuite être mises à profit dans une négociation plus globale. C'est donc aussi dire que la négociation de traité ne devrait pas être complètement abandonnée au profit de ces alternatives, car les traités sont plus permanents et ils représentent toujours le meilleur moyen d'accroître la base territoriale et la maîtrise foncière de la communauté. Un traité est préférable aux recours judiciaires dans la mesure où la dimension politique est évacuée de ces derniers au profit de l'identitaire, laissant peu de place aux compromis et aux nuances (Leclair, 2013). La communauté laisse ainsi à des juges d'une institution qui ne la représente pas le soin de définir son identité. De plus, comme l'a fait remarquer le juriste Sébastien Grammond (2009 : 948 ; 2013), la Cour suprême du Canada cherche surtout à normaliser et légitimer le cadre juridique canadien, ce qui fait en sorte que ses décisions concernant le titre et les droits ancestraux, particulièrement quant à la doctrine de l'obligation de consulter et

---

<sup>136</sup> Les décisions *Haïda* et *Taku River* sont responsables de ce pouvoir de négociation accru. Il sera intéressant de voir les conséquences du tout récent jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Tsilhqot'in* (Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique, 2014 CSC 44), qui offre la possibilité d'une reconnaissance du titre en dehors de la négociation de traité. L'article suivant publié sur le site internet anglais de la société Radio-Canada cerne bien les enjeux en cause : <http://www.cbc.ca/news/politics/treaty-vs-title-first-nations-new-tsilhqot-in-choice-1.2699105>. Pour le texte du jugement : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/14246/1/document.do> (la version finale en français n'est pas encore publiée dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*).



d'accommoder, tendent à produire les mêmes résultats que ceux découlant des traités modernes comme la CBJNQ. D'ici la conclusion d'un traité cependant, la négociation bilatérale devrait être envisagée. Les gouvernements fédéral et provinciaux l'ont réalisé depuis un certain temps d'ailleurs et ils ont accepté de s'engager dans des négociations conçues comme étant des « mesures intérimaires » en vue d'une entente plus globale. La planification territoriale apparaît comme un champ stratégique où il est urgent d'agir. Les Innus de UmM doivent justement composer avec une planification territoriale qui prend bien peu en compte leurs priorités. La description de la planification territoriale québécoise fait l'objet de la section suivante.

## 6.5 LA CONTRAINTE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE QUÉBÉCOISE

La planification territoriale qui intéresse ce thèse est celle qui concerne les terres publiques, dites de la Couronne, et qui sont sous la responsabilité de la province.<sup>137</sup> Au Québec, 92% des terres sont publiques et la région administrative de la Côte-Nord est celle qui en compte la plus grande proportion (99,1%) (Québec, 2011b). Pour gérer l'utilisation de ce territoire, le gouvernement du Québec accorde des droits d'occupation ou d'exploitation (baux de villégiature, etc.) et attribue des statuts spécifiques (aires protégées, etc.). Comme plusieurs ministères, municipalités et organismes interviennent dans l'attribution de ces multiples droits et statuts, il y a un défi d'harmonisation et d'intégration des activités sur le territoire. Ce défi est particulièrement prononcé en ce qui a trait à l'harmonisation de la planification gouvernementale et de l'utilisation traditionnelle du territoire par les Innus.

Le processus général de gestion du territoire public par le gouvernement est présenté à la Figure 6.5. Au début des années 2000, dans la foulée du rapport Coulombe sur la gestion des forêts et selon la volonté de favoriser un développement durable, le

---

<sup>137</sup> L'histoire de la planification de l'utilisation du territoire au Québec déborde le propos de cette thèse. À ce sujet, voir : Proulx (1996, 2002, 2011).



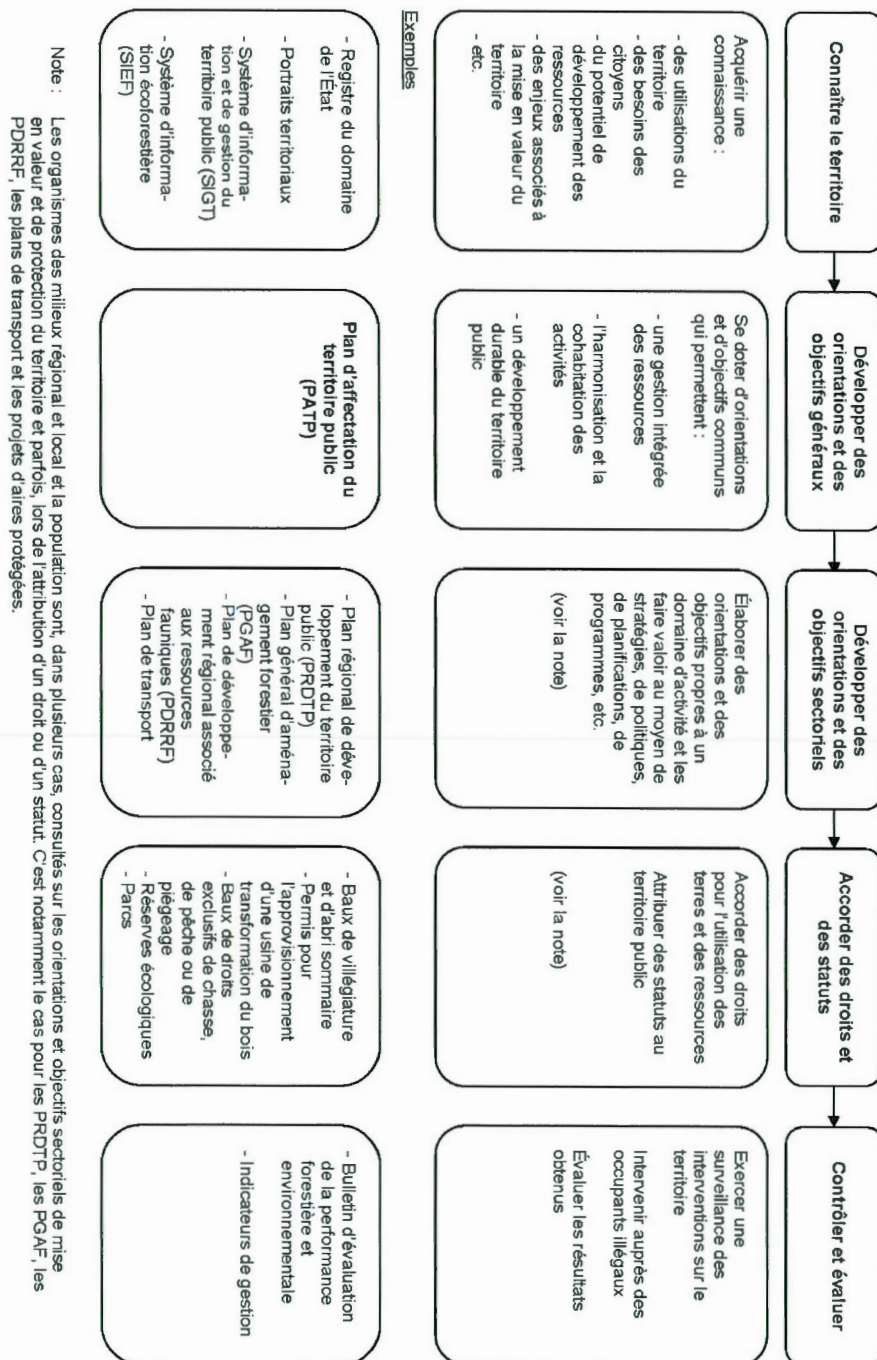
gouvernement québécois s'est progressivement doté d'une « vision intégrée de l'utilisation actuelle et future du territoire public » (Québec, 2006; 2008a; 2008b : 6). Cette vision résulte d'une part de la volonté du gouvernement libéral de Jean Charest de favoriser le développement durable et d'autre part de son désir de « réingénierie de l'État » selon des critères de gouvernance corporative (Caron et Martel, 2005 : 33 et suivantes). Ainsi, la planification territoriale exige maintenant un exercice préalable de vision faisant intervenir un maximum d'acteurs de la collectivité (Caron et Martel, 2005; Guillemette, 2010). Cet exercice de vision est déterminant pour la planification stratégique, laquelle influence ensuite la planification sectorielle et les interventions qui s'ensuivent sur le territoire public.

Les sous-sections suivantes visent à exposer le processus de planification territoriale mené par le gouvernement du Québec. La première porte sur l'exercice de vision. La deuxième traite des outils de planification stratégique. La troisième s'intéresse au principal outil de planification sectorielle jugé pertinent dans le cadre des défis territoriaux d'Uashat mak Mani-Utenam, soit la planification forestière. La dernière vise à donner un aperçu de la structure de la gouvernance territoriale au Québec.

#### 6.5.1 LA VISION STRATÉGIQUE DU DÉVELOPPEMENT

La vision stratégique se situe en amont du processus de planification territoriale. Dans les deux dernières décennies, plusieurs États l'ont intégrée dans leur processus de planification. Le gouvernement du Québec l'a intégrée dans sa *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés métropolitaines ont ainsi l'obligation de maintenir un énoncé de vision stratégique. Les municipalités et les Conférences régionales des élus (CRÉ – à l'échelle de la région administrative) sont également invitées à s'en donner une, à l'instar du gouvernement et de ses ministères.

Figure 6.5 Processus de gestion du territoire public au Québec



Source : Québec (2012a : 4)

La documentation gouvernementale présente la vision stratégique comme une « représentation du futur souhaité », « intuitive et rationnelle », « englobante et prospective », impliquant les forces vives de la communauté » et « proposant un cadre d'intervention convergent et cohérent » (Caron et Martel, 2005; Guillemette, 2010). Les éléments-clés d'une vision stratégique sont les suivants : une analyse honnête et critique de la situation et des défis; une consultation active de la communauté; des valeurs et des solutions pour transformer les rêves en réalité; un horizon d'au moins 15 à 20 ans; une priorisation des actions.

La vision stratégique doit porter sur le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. Elle inclut un bilan/diagnostic (où en sommes-nous?), les tendances (où allons-nous?), une vision (où voulons-nous aller?), des orientations et des actions (comment s'y rendre?) et des mécanismes de suivi (quels progrès ont été faits?). En la situant en amont des divers plans et politiques, le gouvernement souhaite faire de la vision stratégique une « pierre d'assise de toutes les planifications » (Caron et Martel, 2005 : 26), afin 1) de simplifier la complexité générée par la multiplicité des processus et 2) d'établir une cohérence entre les différents outils et politiques de développement économique, environnemental et social existant aux échelles locales, régionales et nationales.

### 6.5.2 LA PLANIFICATION TERRITORIALE STRATÉGIQUE

« La planification stratégique est un processus qui permet de prendre des décisions portant sur les orientations majeures de l'organisation depuis la mission de l'organisme jusqu'aux stratégies d'action » (Caron et Martel, 2005 : 5, note 2). Avec l'adoption de sa nouvelle « vision intégrée de l'utilisation actuelle et future du territoire public », le gouvernement a réformé son approche de la planification territoriale. Il a donc retravaillé ses principaux outils, à savoir le plan d'affectation des terres publiques (PATP) prévu dans la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et

le schéma d'aménagement et de développement (SAD), prévu dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). De plus, le gouvernement a introduit un nouvel outil dans le cadre de sa stratégie pour accroître l'autonomie locale et régionale : le plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT), prévu dans la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire*. Ces plans sont décrits dans les trois sous-sections suivantes.

#### 6.5.2.1 LE PLAN D'AFECTATION DU TERRITOIRE PUBLIC

Le PATP vise à assurer la cohérence des différentes « interventions » sur le territoire, afin de prévenir les conflits d'usage (Québec, 2012b). La préparation des PATP est assurée par le Ministère des ressources naturelles (MRN) pour la plupart des régions administratives du Québec, en s'appuyant sur les connaissances acquises lors de la première phase du processus de gestion du territoire par le gouvernement (voir Figure 6.5). Bien que les PATP soient réalisés à l'échelle de la région administrative, ils sont un outil de planification à l'échelle « nationale ».

Le PATP exerce une fonction stratégique, car il s'agit d'une planification générale et multisectorielle. Il présente une description du territoire et de son utilisation, un découpage en zones, leur documentation, et des orientations pour chacune des zones. Les orientations correspondent à des choix d'utilisation ou de protection du territoire public. Elles sont établies selon trois critères : une intention, une vocation et des objectifs spécifiques. L'intention définit les fins recherchées par l'utilisation ou la protection du territoire. La vocation indique le type d'usage préconisé (utilisation ou protection) et son mode d'application, soit l'exclusivité, la priorité, la polyvalence ou le niveau de protection. Le PATP propose six catégories de vocations, présentées dans le Tableau 6.1. Le gouvernement peut aussi choisir, à l'occasion, de reporter l'affectation d'une zone pour différentes raisons. Les objectifs spécifiques,



finalement, peuvent être ajoutés afin de préciser l'intention générale et les effets recherchés par le gouvernement.

L'approche de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire implique aussi une nouvelle approche « régionalisée » pour la réalisation des PATP. Le gouvernement québécois invite donc plusieurs acteurs régionaux (« externes ») à se joindre aux tables ou aux comités de concertation et de coordination, qui rassemblent les différents acteurs gouvernementaux concernés.<sup>138</sup> Ces tables et comités peuvent intervenir à divers moments des trois phases de réalisation du PATP, qui sont illustrées à la Figure 6.6. Il semble que, lorsque les communautés autochtones participent à cet exercice, elles sont consultées de façon distincte des autres acteurs, « en raison de leur statut de nation » (Québec, 2011b : 7).

En fin de compte, c'est le ministre qui a la responsabilité d'approuver le PATP. Ainsi, « la fonction de planification du territoire à l'échelle nationale est assurée par le plan d'affectation du territoire public. Les orientations et les objectifs qu'on y retrouve sont transmis aux autres paliers afin d'être intégrés et d'obtenir une cohérence d'un outil de planification à l'autre » (Québec (2011b : 4). En réalité, le PATP se veut un outil dynamique et peut être modifié pour prendre en considération des projets qui émergent aux autres échelles de la planification stratégique, soit les échelles régionale (région administrative) et supra-locale (MRC).

---

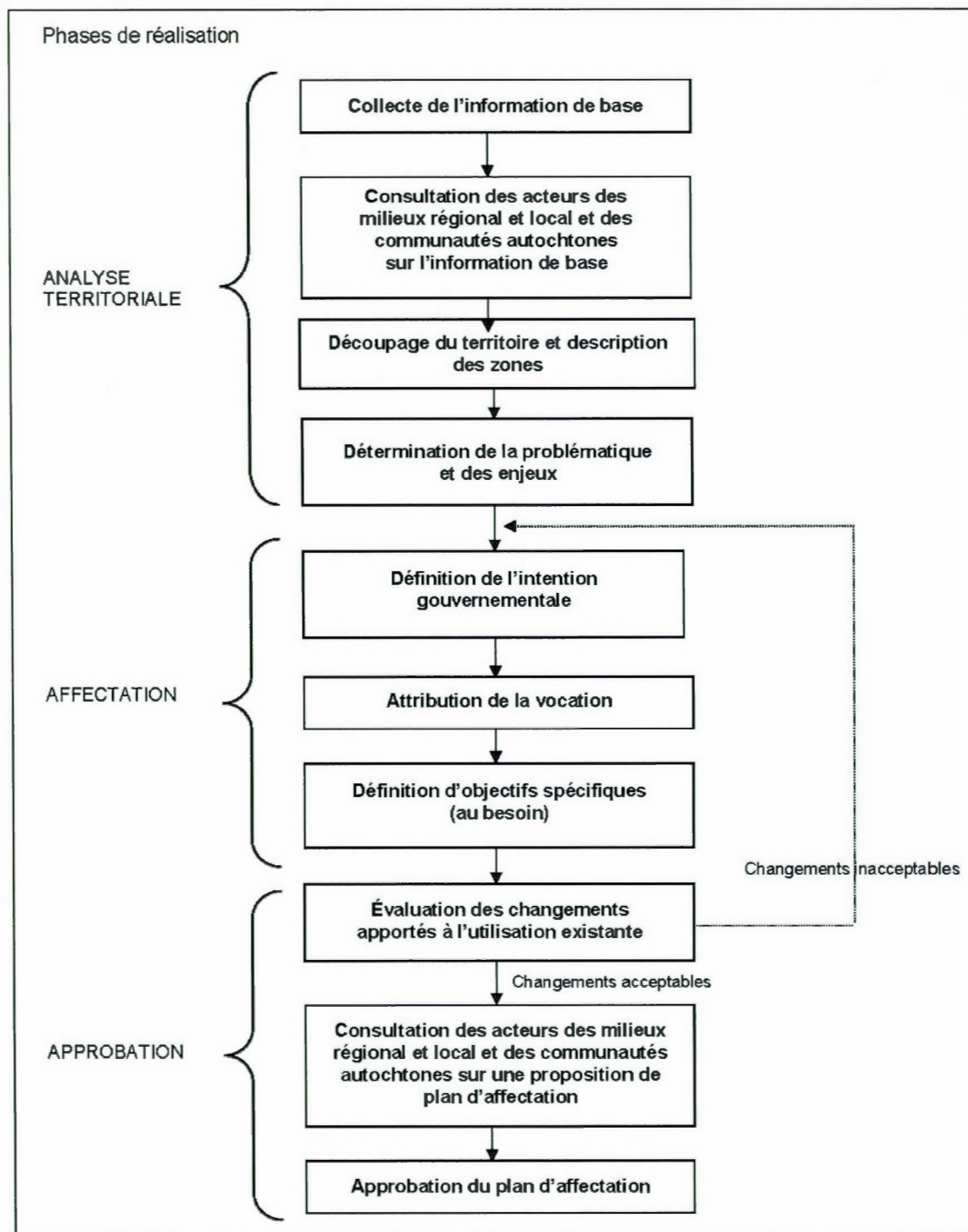
<sup>138</sup> Pour la liste des acteurs gouvernementaux et externes, voir : Québec (2011b : 21 et suivantes).

Tableau 6.1 Les vocations données au territoire dans un plan d'affectation du territoire public

Vocations du territoire public	
Vocation définition	Effets sur les usages du territoire
<b>Utilisation spécifique</b> Utilisation exclusive des terres ou d'une ressource.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation de l'utilisation à un seul usage</li> <li>• Empêche le déroulement de toute autre activité</li> </ul>
<b>Utilisation prioritaire</b> Utilisation des terres ou des ressources qui est privilégiée et qui subordonne les autres activités.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation des activités autres que celle qui est préconisée</li> <li>• Application de contraintes aux autres possibilités d'utilisation</li> </ul>
<b>Utilisation multiple modulée</b> Utilisation polyvalente des terres et des ressources, avec des modalités ou des règles adaptées à des conditions environnementales, paysagères, culturelles, sociales ou économiques particulières.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustement des activités selon une ou des caractéristiques particulières du territoire</li> </ul>
<b>Utilisation multiple</b> Utilisation polyvalente des terres et des ressources.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Large éventail d'activités préconisé</li> </ul>
<b>Protection</b> Sauvegarde d'une composante du patrimoine naturel ou culturel qui subordonne les autres activités.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustement des activités pour répondre aux objectifs de protection</li> <li>• Limitation de certaines activités ne permettant pas d'atteindre ces objectifs</li> </ul>
<b>Protection stricte</b> Préservation d'aires rares, exceptionnelles ou représentatives du patrimoine naturel, de sa biodiversité ou du patrimoine culturel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation importante des activités permises</li> <li>• Application de contraintes sévères, le cas échéant</li> </ul>
<b>Affectation différée</b> Report de l'affectation accompagné de mesures provisoires de gestion.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption de mesures provisoires pour l'utilisation actuelle et possible du territoire</li> </ul>

Source : Québec (2012b : 9)

Figure 6.6 Démarche de réalisation d'un plan d'affectation du territoire public



Source : Québec (2012a : 4)

#### 6.5.2.2 LE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DES RESSOURCES ET DU TERRITOIRE

Le PRDIRT est un nouvel outil de la gouvernance intégrée et régionalisée des ressources naturelles et du territoire par le MRN. Ce modèle de gouvernance vise notamment à accroître la participation des acteurs locaux et régionaux (Québec, 2008a : 20). Leur élaboration a été confiée aux commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), créées dès 2006 sous la responsabilité des CRÉ (Québec, 2006 : 2359). L'objectif était de compléter un PRDIRT pour chaque région administrative avant la fin de 2010. Ces plans doivent être approuvés par les CRÉ, le ministre et les communautés autochtones. Ils doivent être mis à jour au minimum à tous les cinq ans. Leur mise en œuvre se fait par voie d'entente avec le ministre.

Le PRDIRT a pour but « d'établir et de mettre en œuvre une vision régionale intégrée du développement et de la conservation des ressources naturelles et du territoire définie, sans s'y limiter, à partir d'enjeux territoriaux et exprimée en termes d'orientations, d'objectifs, de priorités et d'actions » (Québec, 2008a : 21). La notion d'intégration fait référence à la multiplicité des usages du territoire et des ressources et elle suppose leur harmonisation. Le Tableau 6.2 donne un aperçu du contenu d'un PRDIRT.



Tableau 6.2 Le contenu d'un plan régional de développement intégré  
des ressources et du territoire <sup>139</sup>

<b>Contenu obligatoire</b>	
<b>Faune</b>	La création de territoires fauniques structurés et la modification de leurs limites
	Des objectifs de conservation et de mise en valeur de la faune et de ses habitats, complémentaires à ceux du Ministère
<b>Forêt</b>	La production de matière ligneuse et non ligneuse et la conservation des écosystèmes forestiers, notamment au moyen d'un zonage forestier
	La voirie forestière, en ce qui a trait à l'ouverture et à la fermeture de chemins forestiers
	La détermination des enjeux écologiques, sociaux et économiques régionaux liés à l'aménagement et à la récolte de produits forestiers ligneux et non ligneux
	L'établissement d'un diagnostic de la situation par rapport aux enjeux déterminés
	Des propositions de réponses aux enjeux jugés prioritaires
<b>Territoire</b>	La planification du développement de l'hébergement privé (chalets de villégiature), commercial (auberges) et communautaire (campings) sur les terres du domaine de l'État, par la détermination des secteurs propices et du nombre potentiel d'emplacements
	La planification de la localisation des aménagements récréatifs linéaires (sentiers pour les VHR, sentiers pédestres, etc.) et ponctuels (sites d'intérêt)
	La détermination des secteurs potentiels pour la réalisation d'activités industrielles et commerciales (éoliennes, bleuetières, captage d'eau, etc.)
<b>Contenu facultatif</b>	
<b>Énergie</b>	La détermination et la sélection de sites potentiels pour des petites centrales hydroélectriques (50 MW et moins)
	Le développement de l'énergie éolienne
	La détermination des projets potentiels de production d'énergie à partir de la biomasse
<b>Mines</b>	Des propositions pour la mise en valeur de sites géologiques exceptionnels
	Des propositions pour la restauration des sites miniers
	La définition des secteurs jugés prioritaires par la région pour l'acquisition de données géoscientifiques, dans le cadre de l'élaboration de la programmation annuelle de Géologie Québec
	Des orientations favorables au maintien de l'accès aux ressources minérales, dont les sables, graviers et granulats, afin de répondre aux besoins en ressources minérales des régions et de la société québécoise
<b>Forêt</b>	Des orientations sur le développement de la deuxième et troisième transformation du bois, valorisant notamment le caractère écologique du matériau

<sup>139</sup> Il s'agit d'un tableau tiré du site web du Ministère des ressources naturelles du Québec, à l'adresse suivante : <https://www.mrn.gouv.qc.ca/regions/commissions/commissions-plans.jsp>

Le PRDIRT prend le relai de la planification du développement autrefois menée par le MRN. Ce dernier, par souci de continuité, a exigé que les PRDIRT respectent un cadre de référence comprenant des orientations générales et sectorielles (Québec, 2008a). En ce sens, il n'est pas complètement un outil stratégique. Il doit, entre autres, être conforme aux affectations assignées au territoire public dans le PATP. Cependant, le PRDIRT peut aussi contenir des orientations et des objectifs de niveau stratégique qui influenceront la planification du développement (les plans d'aménagement forestier intégré, par exemple) ou la planification des opérations (plans de gestion des zecs, des pourvoiries ou des parcs régionaux, par exemple). Il peut donc exister une influence mutuelle entre le PRDIRT et le PATP, de même qu'avec les SAD (Québec, 2008a : 26), qui sont le sujet de la sous-section suivante.

#### 6.5.2.3 LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT

Le SAD est un outil datant de la création des MRC en 1979. Il est sous leur responsabilité. Le SAD est stratégique, car il est multisectoriel. Les lignes directrices de l'organisation physique du territoire y sont établies en accord avec l'énoncé de vision stratégique développé par les acteurs locaux et régionaux.<sup>140</sup> Il doit cependant se conformer aux grandes orientations gouvernementales.<sup>141</sup> Il est d'abord et avant tout un document d'intention formulé en lien avec l'énoncé de vision stratégique. Il est conçu comme : 1) un outil de connaissance accessible aux élus et aux citoyens des caractéristiques physiques et socioéconomiques du territoire; 2) un outil de

<sup>140</sup> La LAU a été modifiée en 2010 pour faire de l'énoncé de vision un élément obligatoire du SAD (Guillemette, 2010 : 10).

<sup>141</sup> Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement sont données dans Québec (1994) et ont été bonifiées avec le temps. On trouvera la liste et les liens vers ces documents au : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/>.

concertation avec les municipalités et le gouvernement; et 3) un outil de mise en œuvre, qui recense les projets, les échéanciers et les partenaires.<sup>142</sup>

Le SAD doit d'abord et avant tout déterminer les grandes orientations d'aménagement du territoire et les affectations qui en découlent.<sup>143</sup> Il doit aussi, notamment, identifier les sites d'intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique et décrire et planifier l'organisation du transport terrestre. Le SAD doit finalement être accompagné d'un plan d'action indiquant les étapes de mise en œuvre, les partenaires et les moyens de coordination de leurs activités.<sup>144</sup>

Le SAD est un document central de la planification territoriale à l'échelle supra-locale. Il peut également inclure d'autres sujets que ceux déjà mentionnés. Il doit faire l'objet d'une révision à tous les cinq ans. Ses objectifs sont, notamment, d'établir un consensus parmi les municipalités locales concernant les enjeux régionaux, de concilier les orientations et les projets gouvernementaux et municipaux, d'intégrer des perspectives liées au développement socioéconomique et à l'équilibre environnemental et d'influencer les plans et règlements adoptés par les municipalités ainsi que les interventions du gouvernement, de ses ministres ou de ses mandataires (LAU, article 149).

### 6.5.3 LA PLANIFICATION TERRITORIALE SECTORIELLE

La planification sectorielle comprend un grand nombre d'outils dont plusieurs se trouvent sous la responsabilité du MRN. Ce dernier les regroupe dans deux catégories

<sup>142</sup> Pour plus de détail sur le SAD, voir : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>.

<sup>143</sup> Pour plus de détail sur les orientations gouvernementales, voir : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/grandes-orientations-damenagement-du-territoire/>.

<sup>144</sup> Pour plus de détail sur les plans d'action, voir : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-daction-du-schema-damenagement-et-de-developpement/>.



dont il a déjà été question dans la sous-section sur le PRDIRT : la planification du développement (pourvoies, récréotourisme, énergie éolienne, aménagement forestier, mise en valeur des forêts privées) et la planification des opérations (restauration des sites miniers abandonnés, interventions forestières, gestion des zones d'exploitations contrôlées, des pourvoies, des parcs régionaux). Parmi tous ces outils, la planification de l'aménagement forestier mérite une attention particulière, à cause de son impact important sur les activités traditionnelles des Innus.

Un nouveau régime forestier est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2013 avec le remplacement de la *Loi sur les forêts* par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*. Le gouvernement s'est engagé sur la voie de la gestion écosystémique,<sup>145</sup> et il a produit un cadre de gestion à cet effet.<sup>146</sup> De nombreux changements ont été introduits en matière de gouvernance des forêts. Sous l'ancien régime (en place depuis 1986), la responsabilité de la planification et la réalisation des activités d'aménagement forestier relevaient des bénéficiaires de contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestiers (CAAF). Le MRN ne faisait que les approuver et les encadrer. Désormais, le MRN assume lui-même ces responsabilités.

Ce qui était autrefois le plan général d'aménagement forestier (PGAF) est maintenant remplacé par le plan d'aménagement forestier intégré (PAFI), lequel se divise en deux volets.<sup>147</sup> Un premier volet, « tactique » (PAFIT), contient les objectifs et la stratégie pour assurer le respect des possibilités forestières sur une période de cinq ans. Un deuxième volet, « opérationnel » (PAFIO), « contient principalement les

<sup>145</sup> Pour plus de détail sur la gestion écosystémique du nouveau régime forestier, voir : <https://www.mrn.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-ecosystemique.jsp>.

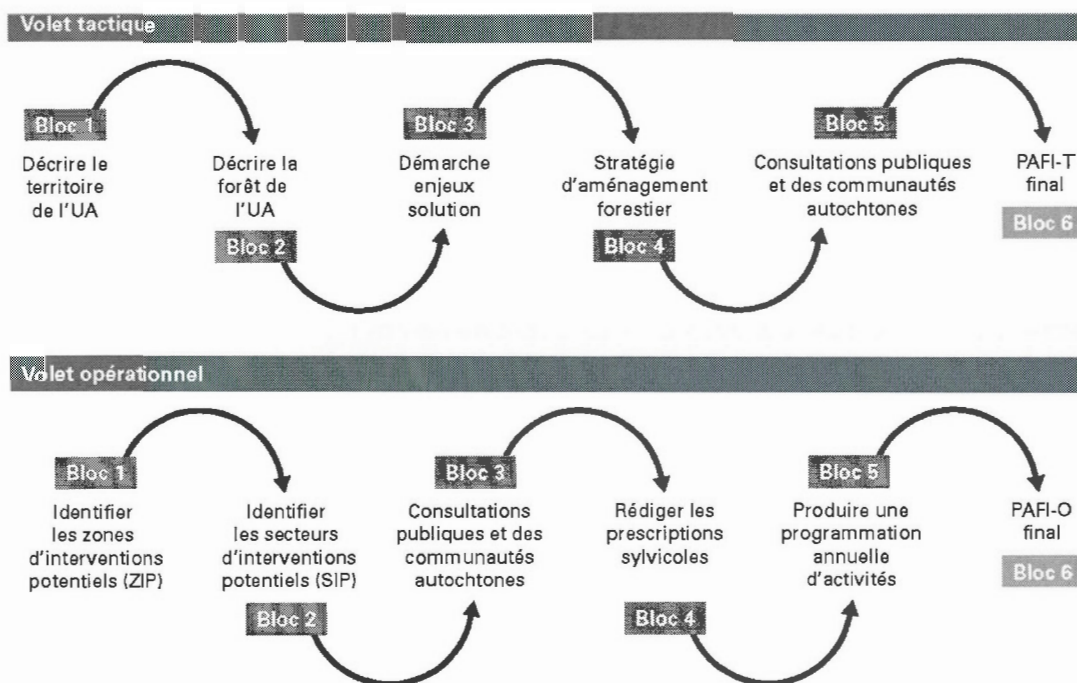
<sup>146</sup> Pour plus de détail sur le cadre de gestion du nouveau régime forestier, voir : Québec (2009a et 2009b).

<sup>147</sup> Le *Manuel de planification 2013-2018*, produit par le MRN, est l'outil désigné pour réaliser les PAFI. Les PAFI sont réalisés à l'échelle de l'unité d'aménagement. Il y a maintenant 71 unités d'aménagement sous la limite nordique (sud du 52° 15' parallèle Nord).



secteurs d'intervention où sont planifiées, conformément au plan tactique, la récolte de bois et la réalisation d'autres activités d'aménagement » (Québec (2013a : 4). Ce processus de planification en deux volets comprend plusieurs étapes. La Figure 6.7 en donne un aperçu.

Figure 6.7 Processus de planification forestière au Québec, 2013-2018



Source : Québec (2013a :2)

Les PAFI doivent être élaborés en conformité avec les orientations et objectifs établis à l'échelle provinciale dans la Stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF)<sup>148</sup> et à l'échelle régionale dans le PATP et le PRDIRT. Finalement, dans l'optique d'une vision intégrée et régionalisée du développement des ressources naturelles et du territoire, le MRN compte sur la contribution des CRÉ pour l'appuyer dans le

<sup>148</sup> Le MRN a tenu des consultations entre 2010 et 2011 au sujet de la SADF, qui est toujours en processus d'élaboration en date du 24 août 2014. Voir : <http://www.mffp.gouv.qc.ca/forets/gestion/strategie-amenagement.isp>.

processus de concertation locale.<sup>149</sup> L'élaboration des PAFI est confiée aux Directions générales régionales (DGR),<sup>150</sup> lesquelles sont appuyées par des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT).<sup>151</sup>

#### 6.5.4 LES MULTIPLES ÉCHELLES DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE QUÉBÉCOISE

La responsabilité de la planification territoriale au Québec est répartie sur plusieurs niveaux. À l'échelle « nationale », le MRN et le MAMROT établissent des orientations gouvernementales auxquelles doivent se conformer les différents plans. À l'échelle régionale, les DGR du MRN exercent un rôle important. Les DGR regroupent les effectifs spécialisés en aménagement et en développement régional et supervisent les travaux d'élaboration du PATP et du PRDIRT. À cet égard, les CRÉ, ainsi que les organismes dont elles ont la responsabilité (la CRRNT et les TLGIRT), jouent également un rôle important dans l'élaboration des différents plans. À l'échelle supra-locale, les MRC élaborent les SAD. On pourrait même inclure l'échelle locale, où les municipalités ont la charge des plans d'urbanisme. Ce sont là plusieurs échelles de planification qui ont toutes un impact sur le développement du territoire sur le Nitassinan des Innus de UmM.

#### 6.6 CONCLUSION : RENOUVELER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE INNUE

L'arrivée des Européens a progressivement, mais significativement affecté les conditions économiques, sociales et politiques des Innus. Après quelques siècles de

<sup>149</sup> Voir Québec (2013b) pour un aperçu plus général de la gouvernance renouvelée par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*.

<sup>150</sup> Pour une description de la structure d'une DGR, voir :

<http://www.mrn.gouv.qc.ca/regions/directions/directions-structure.jsp>.

<sup>151</sup> La CRÉ peut aussi confier cette responsabilité à la CRRNT (Desrosiers *et al.*, 2010 : 7).

relative complémentarité économique entre les Innus et les allochtones qui fréquentaient la Côte-Nord, la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle est marquée par une pression accrue sur les ressources littorales et de l'arrière-pays innu. Ceci a engendré une surexploitation des ressources en même temps qu'une première vague de colonisation désorganisée, qui a incité le gouvernement à se faire plus présent. Celui-ci s'est alors arrogé la responsabilité sur les ressources naturelles, niant par la même occasion la gestion des Innus et nuisant à leurs usages traditionnels. En réponse aux doléances des Innus, le gouvernement a ensuite appliqué sa « solution globale » : une indemnisation financière pour les territoires perdus et l'attribution de réserves pour aider les Innus à intégrer un mode de vie « civilisé ».

Le processus de dépossession territoriale des Innus décrit dans ce chapitre s'est poursuivi au 20<sup>e</sup> siècle et c'est surtout dans la deuxième moitié de ce siècle que les conséquences s'en sont réellement fait ressentir. Dès la Deuxième Guerre mondiale, la région s'est militarisée et une base militaire fut construite à l'embouchure de la rivière Moisie. La découverte des gisements de fer dans la fosse du Labrador a provoqué un développement sans précédent dès 1950, dirigé par l'*Iron Ore Company*, amenant des milliers d'ouvriers à s'installer à Sept-Îles, Fermont, Wabush et Schefferville, des villes qui sont situées sur les territoires ancestraux des Innus de UmM. Le gouvernement n'avait que faire du titre et des droits ancestraux à cette époque.<sup>152</sup> Le territoire a été ravagé sur de grandes superficies. L'industrialisation de la région combinée à la diminution des ressources fauniques et à l'augmentation des coûts liés aux activités traditionnelles a contribué à la sédentarisation dans les réserves (Charest, 1980; Gélinas, 2007 : 193). Les clubs privés étaient nombreux. L'exploitation forestière était devenue plus soutenue, culminant avec l'attribution d'un bail d'une superficie immense en 1974 à la multinationale américaine *International Telephone and Telegraph* (ITT) via sa filiale québécoise Rayonnier (Dominique, 1974; Brun, 1975). Vient ensuite l'affaire des vols militaires de pratique

---

<sup>152</sup> Pour plus de détail, voir : Charest (1975).



à basse altitude au Labrador par les forces de l'OTAN. Puis, dès les années 1980, Hydro-Québec a jeté son dévolu sur la rivière Sainte-Marguerite et y a construit des barrages et des centrales hydro-électriques. Aujourd'hui, les lignes à haute-tension du complexe hydro-électrique de la Romaine, en construction, doivent aussi traverser le Nitassinan. Tout cela est sans compter l'intense activité minière qui se poursuit sur tout le Nitassinan.

Ainsi, les retombées du développement économique mené depuis le milieu du 20<sup>e</sup> siècle ont été davantage négatives que positives pour les Innus. La détérioration de l'environnement constitue une entrave à la transmission de la culture innue et du lien spécial avec la terre qui la caractérise. L'incertitude quant au régime foncier et les différentes conceptions du Nitassinan qui en résultent crée non seulement un obstacle à la cohérence de la revendication innue au territoire, mais elle a aussi des répercussions sur les relations intra-communautaires, générant des tensions entre familles et de la méfiance à l'égard du conseil de bande. Les Innus de UmM ont, dans ce contexte, de la difficulté à faire reconnaître leurs droits et à se présenter de manière crédible aux yeux du gouvernement dans le dossier des négociations territoriales. De plus, la participation des Innus au développement économique leur est insatisfaisante. Le processus de consultation en place et qui découle de l'obligation des gouvernements de consulter et d'accommoder les Autochtones prescrite dans la jurisprudence de la Cour suprême se traduit, pour ITUM, par la réception de quelques centaines de lettres par année, auxquelles il doit répondre à l'intérieur de délais généralement courts. Dans les faits, ITUM se retrouve en position où il n'a le temps que de réagir au développement. ITUM souhaite désormais être davantage proactif en la matière.

Pour ITUM, la meilleure façon de composer avec les multiples niveaux de la gouvernance territoriale canadienne et québécoise, et toutes les lois et règlements afférents, est de mettre à jour sa propre gouvernance territoriale. Les Innus ont



toujours su s'adapter aux variations des conditions de leur milieu et c'est ce qu'ils souhaitent faire encore aujourd'hui, en fonction du contexte contemporain. Ce contexte est celui du Plan Nord, une vision du développement territorial nordique proposée et poursuivie par le gouvernement du Québec depuis 2009 (Québec, 2011a).<sup>153</sup> ITUM voit dans le renouvellement de la gouvernance territoriale innue l'occasion 1) de se doter d'une vision territoriale, 2) de clarifier le régime foncier (et la conception du Nitassinan), 3) de rétablir l'équilibre entre les différentes échelles de la nation, 4) de légitimer davantage le rôle du conseil de bande et 5) d'accroître le contrôle des Innus sur leurs terres ancestrales afin d'assurer un meilleur équilibre entre le développement économique et la protection et la mise en valeur de la culture innue. C'est pourquoi ITUM s'est intéressé au potentiel de la PTA, une voie alternative à la négociation de traité qui permet également de préparer le terrain à une éventuelle négociation sur des bases plus égalitaires.

---

<sup>153</sup> Pour plus de détail sur le Plan Nord, voir : Germain (2011, 2012a, 2012c).



TROISIÈME PARTIE –  
LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE





## CHAPITRE VII.

### LE CAS DE LA NATION CRIE D'EEYOU ISTCHEE

Eeyou Istchee (« territoire eeyou ») est le nom donné par les Eeyous/Eenous<sup>154</sup> (Cris) à l'ensemble de leurs territoires, soit un peu plus de 300 lots de trappe (*Indoh-hoh Istchee*), lesquels se situent du côté québécois du bassin versant de la Baie-James (ces territoires sont identifiés sur la carte reproduite à l'Annexe 2). Au début des années 1970, les Eeyous ont été confrontés à la planification territoriale du gouvernement du Québec, qui s'est intéressé aux rivières de la Baie-James pour le développement de son industrie de l'hydroélectricité. Sans être la première intrusion externe dans la planification territoriale eeyoue, il s'agissait là de la plus importante jamais vécue, qui marque le début d'une nouvelle ère dans la planification territoriale d'Eeyou Istchee. Quatre décennies plus tard, les Eeyous sont engagés de plusieurs façons dans la planification et la gouvernance territoriale d'Eeyou Istchee, que le Québec nomme « région de la Baie-James », ou Jamésie pour les locaux non-Autochtones. Afin d'alimenter la réflexion sur les questions théoriques soulevées dans la première partie de cette thèse et de répondre aux questions que se posent la communauté de UmM en regard de son projet de planification territoriale, ce chapitre donne un aperçu de l'évolution de la gouvernance et de la planification territoriale des Eeyous sur leur territoire, tout particulièrement de la façon dont ils se sont accommodés de la planification territoriale du Québec dont ils ont adapté leur gouvernance traditionnelle. Ceci requiert d'abord de décrire la gouvernance eeyoue avant l'arrivée de la planification territoriale québécoise. Les sections subséquentes porteront plus

---

<sup>154</sup> La prononciation « Eenou » correspond au dialecte de Mistissini. Pour la suite de ce chapitre, les termes « Eeyou », « Eenou » et « Cri » sont considérés comme synonymiques et sont utilisés indistinctement, à l'instar de l'utilisation qu'en font les Eeyous eux-mêmes.

précisément sur l'évolution de la gouvernance au fil des différentes ententes négociées avec les gouvernements du Québec et du Canada. Cette description se terminera avec la toute dernière d'entre elles, l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James, laquelle permet d'entrevoir la planification territoriale sur Eeyou Istchee sur de nouvelles bases.

### 7.1 LA GOUVERNANCE TERRITORIALE COUTUMIÈRE

Les Eeyous forment un peuple de la grande famille algonquienne, laquelle est caractérisée par le régime foncier du territoire de chasse familial. Le territoire familial (*Indoh-hoh Istchee*) est l'unité de base de la gouvernance territoriale eeyoue. Les anthropologues ont longuement débattu au courant du dernier siècle de l'origine, de l'étendue et des fonctions de ce régime foncier. Certains y ont vu une forme de propriété privée (Franck G. Speck, 195), d'assimilation (Edward Rogers et Eleonor Leacock, 1956) ou d'acculturation (Robert F. Murphy et Julian H. Steward, 1956). Les recherches menées depuis les années 1970 tendent plutôt à démontrer que les territoires familiaux ne sont pas des propriétés privées. Il s'agirait davantage d'une adaptation du « mode de production cri », pour répondre aux nouvelles conditions économiques créées par la traite des fourrures (Morantz, 2002). De plus, des hypothèses s'accumulent comme quoi ce mode serait en continuité avec la période précédant l'arrivée des Européens (Feit, 2004).

Quoi qu'il en soit, ce système des *Indoh-hoh Istchee* était en place au début du 20<sup>e</sup> siècle lorsque les populations de castor et d'autres animaux à fourrure ont presque disparu de la Baie-James à cause du trappage excessif. Ce dernier phénomène a été provoqué par l'arrivée de trappeurs allochtones sur les territoires nordiques nouvellement accessibles grâce à l'expansion du réseau ferroviaire et routier (Scott, 2004; Feit, 2005). La conservation de la ressource n'était pas la première

préoccupation de ces nouveaux venus, contrairement aux Cris dont la subsistance dépendait de la pérennité du castor.

Le système des territoires de chasse familiaux servait justement à gérer les ressources de manière à en assurer la continuité (Feit, 2005 : 8). À cet égard, ce système rencontre les objectifs de la « conservation », une philosophie de plus en plus importante dans la culture occidentale du début 20<sup>e</sup> siècle. Un projet de conservation imaginé par James et Maud Watt (installés au comptoir de Rupert House pour la CBH), défendu par l'anthropologue Frank G. Speck et appuyé par les *Affaires indiennes*, a permis une certaine forme de reconnaissance des territoires familiaux dès 1932 avec la création des « réserves à castor » par le gouvernement du Québec.<sup>155</sup> Le système des réserves à castor est inspiré de celui des territoires de chasse familiaux, dont il reproduit sommairement quelques attributs. Les réserves à castor sont de vastes territoires découpés en « lots de trappe » sous la gestion d'un « maître de trappe » ayant la responsabilité de recenser la population de castor et de gérer la ressource.

Bien que les lots de trappe aient généralement été délimités en fonction des territoires familiaux et qu'ils en possèdent certaines des caractéristiques, le régime des réserves à castor ne correspond pas à celui des territoires de chasse. Le premier est un outil gouvernemental de gestion de la faune aux frontières fixes, alors que le deuxième est une expression de la gouvernance eeyoue telle que régie par les coutumes et les lois traditionnelles.

---

<sup>155</sup> Les dispositions concernant les réserves à castor sont contenues dans le « Règlement sur les réserves de castor » (L.R.Q., chap. C-61, r.31), adopté en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (L.R.Q., chap. C-61.1) et dans la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec (L.R.Q., chap. D-13.1). Voir : <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/faune/territoires/castor.htm>

En vertu de ces lois et coutumes, le *Indoh-hoh Ouje-Maaoo* (l'équivalent du « maître de trappe ») a plusieurs responsabilités à l'égard de son territoire et de sa famille.<sup>156</sup> Ce régime foncier, partiellement reconnu par l'État dans le système des réserves de castor, a permis de légitimer devant les tribunaux la revendication des Cris sur les territoires de la Baie-James visés par le développement hydroélectrique du Québec. En effet, les droits ancestraux des Cris reposent sur la continuité de la gouvernance coutumière et ces droits n'avaient jamais été définis par voie de traité. En conséquence, un titre aborigène entravait toujours le territoire, empêchant le gouvernement du Québec d'agir unilatéralement.

## 7.2 LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

Lorsque le Québec a obtenu, en 1878 et en 1912, les territoires cris et inuit, il a hérité de l'obligation d'y respecter les droits ancestraux des Autochtones, laquelle obligation avait été donnée à la CBH lorsque le roi d'Angleterre lui a concédé la « Terre de Rupert » en 1670 et avait été transférée à la Couronne canadienne lorsque le Dominion en a fait l'acquisition en 1868. La nature et la portée de ces droits n'était cependant pas définie, mais le Québec ne pouvait mettre en valeur ces territoires sans avoir préalablement éteint les droits que les Autochtones pouvaient y détenir.

Le gouvernement du Québec s'en est peu soucié pendant un demi-siècle, car il n'était pas présent sur ces territoires éloignés et peu accessibles. Cependant, au début des années 1960, « le gouvernement décida de revoir sa position et de manifester, par sa présence dans le territoire, son intérêt pour un développement économique qui paraissait imminent et qu'il se devait de planifier » (Association des trappeurs cris, 2009 : 18). Les choses se sont précipitées au début des années 1970, sous le premier mandat libéral de Robert Bourassa, alors que le Québec, traumatisé par les

<sup>156</sup> Ces responsabilités ont été consignées par écrit dans un projet de « Loi crie sur la chasse ». Voir : Association des trappeurs cris (2009).



« événements d'octobre » et l'adoption de la *Loi sur les mesures de guerre* par le gouvernement fédéral, avait besoin d'un projet collectif rassembleur.

Le gouvernement du Québec commande alors des études approfondies sur le potentiel hydroélectrique des rivières de la Baie James. Il annonce dès avril 1971 son intention de procéder à un développement intégré de la région de la Baie James (le « projet du siècle »), en commençant par l'exploitation du potentiel hydraulique de ses rivières. Pour assurer ce développement intégré, il adopte en juin 1971 la *Loi sur le développement de la Baie James* (LDBJ), en vertu de laquelle sont établies la Société de développement de la Baie James (SDBJ) et la Société de l'Énergie de la Baie James (SEBJ). Le gouvernement avait toutefois oublié son obligation à l'égard des Autochtones, contractée en 1912.

Les Autochtones, *via* l'Association des Indiens du Québec (AIQ), ont inscrit en mai 1972 à la Cour supérieure du Québec une demande de déclaration en nullité de la LDBJ. La Cour a décidé d'entendre cette demande en injonction interlocutoire avant d'entendre la demande visant la nullité de la Loi. Le jugement de cette cause en requête d'injonction interlocutoire a nécessité 12 mois et fut rendu par le juge Albert Malouf le 15 novembre 1973. Le juge Malouf ordonnait alors l'arrêt des travaux, mais son jugement a été cassé par la Cour d'appel du Québec cinq jours plus tard. Le gouvernement avait compris, cependant, qu'il devait honorer son obligation à l'égard des Autochtones, un constat renforcé par le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Calder*, rendu dans le courant de la même année.

Le gouvernement a fait une offre à l'AIQ dès la fin novembre 1973, suivie de négociations serrées pendant plusieurs mois. À l'été 1974, l'AIQ s'est retirée des négociations, laissant le gouvernement faire affaire directement avec les habitants autochtones du territoire. Le Grand Conseil des Cris (GCC) a été créé la même année, rassemblant le leadership des huit communautés crie de l'époque. En novembre 1974, une entente de principe était approuvée par les parties et, un an plus tard, la

Convention de la Baie James et du Nord Québécois (CBJNQ) était signée. Ainsi, bien que l'intention initiale du gouvernement fût d'assurer seul la gouvernance et la planification du développement sur le territoire de la Baie James, il a dû en partager certains aspects avec les Cris.

### 7.2.1 LA CONVENTION DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

Lorsqu'il a présenté le texte final de la CBJNQ au Parlement du Québec, le représentant du Premier Ministre aux négociations, John Ciaccia, a déclaré que deux principes avaient orienté le processus de négociation : premièrement, que « le Québec [avait] besoin d'utiliser les ressources de son territoire – de tout son territoire – à l'avantage de toute sa population » et que pour ce faire, « il [fallait] planifier l'utilisation de ces ressources de façon rationnelle [en prévoyant] les besoins futurs du peuple québécois » ; et deuxièmement, que « nous [devions] reconnaître les besoins des autochtones, tant des Cris que des Inuit, dont la culture et le mode de vie diffèrent de la culture et du mode de vie des autres Québécois » (Ciaccia, 1998 : xx).

Il ne fait ainsi aucun doute que la CBJNQ est un outil de planification territoriale qui vient s'ajouter au mandat donné à la SDBJ et à la SEBJ. Ses principaux instruments sont la catégorisation des terres (régime territorial), l'encadrement des occupations traditionnelles (régime de gestion de la faune) et la protection de l'environnement (régime de protection de l'environnement et du milieu social). Ceci dit, les deux principes directeurs ont donné lieu à un malentendu sur la portée de l'entente.

Philippe Awashish, un des négociateurs cris, a relevé que « pour les Eeyouch, la Convention est une charte des droits Eeyou: droits Eeyou aux territoires, aux ressources naturelles et à l'exercice du pouvoir. Pour les gouvernements, la CBJNQ vise plutôt l'élimination des droits, la prise de possession des territoires et des ressources, et l'exercice exclusif de ce droit » (Awashish, 2002 : 176). Autrement dit, la CBJNQ a été perçue par le gouvernement du Québec comme un moyen d'acquérir

la légitimité de développer son territoire au profit de l'ensemble des Québécois, alors qu'elle a été perçue par les Eeyous comme un moyen de protéger leur culture en s'assurant d'une base territoriale et de ressources et en obtenant la reconnaissance de leur gouvernance.

Ceci a causé plusieurs différends dans la mise en œuvre de la Convention, particulièrement en ce qui a trait à un des trois régimes mis en place : celui de la protection de l'environnement et du milieu social (chapitre 22 de la CBJNQ). Avant d'en discuter davantage, il convient de présenter les deux autres régimes, qui occupent néanmoins un rôle important dans la gouvernance de la région. Ces deux régimes sont ceux des terres et de la faune.

#### 7.2.1.1 LE RÉGIME TERRITORIAL

Partant du principe que le territoire devait être partagé entre le peuple québécois, qui en a besoin pour son développement, et les peuples autochtones, qui en ont besoin pour leur mode de vie traditionnel, le territoire a été divisé en trois catégories de terres. Les Terres de catégorie I sont pour l'usage exclusif des Autochtones. Pour les Cris, elles se subdivisent en deux : les Terres IA, où s'applique une loi fédérale qui définit l'autonomie locale des bandes (la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, adoptée en 1984), et les Terres IB, qu'ils détiennent en pleine propriété et qui sont administrées par des corporations foncières (en réalité, les Conseils de bande). Les deux demeurent cependant sous la Couronne du Québec, qui y conserve les droits miniers et souterrains.

Les Terres de catégorie II accordent des droits exclusifs de chasse, pêche et piégeage, sans droit spécial d'occupation comme c'est le cas pour les Terres de catégorie I. Ainsi, le gouvernement du Québec peut les désigner à des fins de mise en valeur, mais il a l'obligation de les remplacer ou d'indemniser les Autochtones affectés. De

plus, les projets qui y sont développés doivent respecter les obligations et droits reconnus dans les deux autres régimes.

Finalement, il y a les Terres de catégorie III où les Cris ont seulement un droit exclusif de piégeage. Ce sont des terres publiques, d'accès général, où s'appliquent les lois du Québec. Les projets de développement doivent néanmoins respecter les conditions établies par les deux autres régimes.

Pour la région d'Eeyou Istchee Baie-James, les superficies pour chacune des catégories de terres sont approximativement les suivantes (Ciaccia, 1998; Gourdeau, 2002b) :

- Terres de catégorie IA : 3300 km<sup>2</sup> ;
- Terres de catégorie IB : 2300 km<sup>2</sup> ;
- Terres de catégorie II : 65 000 km<sup>2</sup> ;
- Terres de catégorie III : 232 000 km<sup>2</sup>.

Selon John Ciaccia (1998 : xv-xvi), les Terres de catégorie I et II sont celles « qui revêtent une importance particulière dans le contexte de la sauvegarde de la culture et de l'économie traditionnelle des populations de Cris et d'Inuit. » Les Cris ont plutôt pensé que la CBJNQ leur assurait un accès continu aux ressources de la faune sur l'ensemble du territoire – Terres de catégorie III comprises (Penn, 2002 : 138), ce que pouvait d'ailleurs laisser croire le régime de gestion de la faune.

#### 7.2.1.2 LE RÉGIME DE GESTION DE LA FAUNE

Le régime de gestion de la faune a un double objectif : assurer la conservation des ressources fauniques (chapitre 24) et le maintien des activités traditionnelles des Autochtones (chapitre 30). Ainsi, la CBJNQ reconnaît un droit exclusif de piégeage sur l'ensemble du territoire et elle maintient le système des terrains de trappage



(*Indoh-hoh Istchee*) cris établis avec les réserves à castors (Article 24.3.25).<sup>157</sup> Ceci constitue en soi, pour les Cris, une forme de reconnaissance de leur gouvernance traditionnelle et donc, la légitimité de leur droit à la gouvernance sur l'ensemble d'Eeyou Istchee.

La CBJNQ reconnaît également un droit exclusif de chasse et pêche sur les Terres de catégorie I et II. Chaque autochtone s'est vu reconnaître un droit d'exploitation à des fins personnelles et communautaires, de même qu'à des fins de trappage ou de pêche commerciale. Une association de trappeurs cris a été mise sur pied pour favoriser le développement des *Indoh-hoh Istchee* et un programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et trappeurs cris a été établi afin de permettre la poursuite des activités traditionnelles dans un contexte de transformation de l'économie. À cet égard, la CBJNQ accorde une priorité d'exploitation aux Autochtones, le tout étant administré par deux comités conjoints, un premier pour les Terres de catégorie III et concernant les activités des non-Autochtones et un deuxième pour étudier, administrer, surveiller et réglementer le régime général de chasse, pêche et piégeage.

#### 7.2.1.3 LE RÉGIME DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU MILIEU SOCIAL

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social des Cris est prévu au chapitre 22 de la CBJNQ. Ce régime est innovateur à plus d'un égard, car il prend en compte les préoccupations des Autochtones, permet leur participation à la prise de décisions et prévoit un mécanisme d'évaluation des projets selon leur type (Berrouard, 2002 :100). Il faut se rappeler qu'au moment de son adoption, le Québec ne s'était encore dotés de loi sur l'environnement.

---

<sup>157</sup> À noter que l'article 24.3.22 indique que l'exclusivité de trapper accordée aux Cris est sans préjudice des droits que d'autres autochtones non signataires pourraient exercer dans les réserves à castor qui leur sont attribuées.

Le régime épousait les trois axes de l'environnementalisme de l'époque, soit la conservation de l'environnement, la gestion rationnelle des ressources et la préservation des activités traditionnelles des Autochtones. Ceci a permis aux parties de s'entendre sur les principes suivants (Taillon, 2002 : 107) :

- le droit d'entreprendre des activités de développement ;
- la prise en compte des effets sociaux et écologiques dans une démarche intégrée ;
- la protection des Autochtones, de leurs communautés, de leur culture, économie et relations avec les ressources dont ils dépendent ;
- l'assurance du plein exercice des droits de chasse et pêche des Autochtones ;
- la réduction des effets indésirables du développement sur l'environnement et les Autochtones ;
- la participation des Autochtones aux organisations environnementales et à l'application des régimes de la CBJNQ.

En 2002, Benoît Taillon écrivait que ces principes ne sont pas dépassés ou anachroniques, mais que « c'est au plan organisationnel que... [les régimes des chapitres 22 et 23<sup>158</sup>] suscitent les remises en question les plus nombreuses » (Taillon, 2002 : 108).

Sur le plan structurel, le régime est administré par un ministre du gouvernement provincial ou fédéral selon le cas, sauf en ce qui concerne les Terres de catégorie I où le conseil de bande désigne un Administrateur local en environnement. Quant à son fonctionnement, il repose sur des comités conjoints remplissant différents rôles.

Il y a d'abord le Comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James (CCEBJ), qui a la responsabilité de superviser l'application du mécanisme d'évaluation des impacts des projets, de réviser les plans d'aménagement forestier, de faire une évaluation des lois et politiques environnementales pour les adapter au territoire et de conseiller les gouvernements en matière d'environnement pour la région. Le CCEBJ

---

<sup>158</sup> Le chapitre 23 définit le régime de protection de l'environnement et du milieu social pour les Inuit.

est composé de treize membres : l'Administration régionale crie (ARC)<sup>159</sup>, le gouvernement du Canada et celui du Québec en nomment chacun quatre, alors que le 13<sup>e</sup> membre représente le Comité conjoint de chasse, de pêche et de trappage, institué en vertu du Chapitre 24.

Il y a ensuite les comités techniques : le Comité provincial d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COMEX), son pendant fédéral (COFEX-Sud) et le Comité d'évaluation (COMEV). Les deux premiers appliquent le processus d'évaluation environnementale défini dans la CBJNQ pour les projets qui y sont « obligatoirement soumis », dépendamment de la juridiction sous laquelle se trouve le projet. Ces comités sont composés de cinq membres, dont trois sont nommés par le gouvernement et deux par l'ARC.

Quant au COMEV, il fait une évaluation préalable des projets qui ne sont pas obligatoirement soumis au régime, mais qui n'y sont pas non plus « obligatoirement soustraits ».<sup>160</sup> Le COMEV recommande, après évaluation, de les y soumettre ou non. Il est composé de six membres, chacun des deux gouvernements en nommant deux et l'ARC nommant les deux autres.

En près de 35 ans d'existence, le CCEBJ a produit plusieurs avis sur la gestion de la forêt, l'aménagement du territoire, l'activité minière, le traitement de l'eau potable et des eaux usées, la gestion des matières résiduelles et l'amélioration du régime (Comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James, 2012). Cependant, le régime dans son ensemble s'est avéré déficient en ce qui a trait 1) au processus d'évaluation des impacts (à cause de sa structure complexe, du chevauchement des responsabilités, de membres insuffisamment indépendants, de budget insuffisant, des délais importants qu'il engendre), 2) au suivi des projets (quasiment inexistant), 3) à

<sup>159</sup> L'administration régionale crie est une structure créée par la législation québécoise en vertu de la CBJNQ. Elle constitue l'organe administratif du Grand Conseil de Cris, en charge notamment des régimes faunique et environnemental et du développement économique et communautaire.

<sup>160</sup> La liste de ces projets se trouve aux annexes 1 et 2 du chapitre 22 de la CBJNQ.

leur prise en considération en lien avec les autres projets (à cause de l'absence de planification régionale) et, finalement 4) à ses effets sur le mode de vie traditionnel des Cris (Taillon, 2002; Penn, 2002).

Les Cris ont vu leur économie traditionnelle toujours plus menacée, d'abord par les développements hydroélectriques, puis par la foresterie (Awashish, 2005: 174). Ces deux activités industrielles avaient été soumises à des conditions spéciales les soustrayant en partie du processus normal d'évaluation des impacts. De plus, la séparation des régimes de gestion de la faune et de protection de l'environnement et du milieu social a compliqué l'harmonisation du développement économique et de la protection de la culture. Finalement, l'absence de mécanismes d'arbitrage a engendré des situations où des projets étaient approuvés, malgré la dissidence des membres cris (Penn, 2002).

Ces problèmes, que l'on peut attribuer aux difficultés de la mise en œuvre du chapitre 22 de la CBJNQ, ont provoqué plusieurs actions en justice (Awashish, 2005: 175). Au début des années 2000, ces actions commençaient à être dérangeantes pour le gouvernement du Québec et entravaient le développement économique qu'il envisageait pour la Baie-James. Ceci explique la signature, le 7 février 2002, de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec (ENRQC), aussi nommée la « Paix des Braves ».

#### 7.2.2 L'ENTENTE CONCERNANT UNE NOUVELLE RELATION ENTRE LES CRIS ET LE QUÉBEC

Le principal problème rencontré par les Eeyous à la suite de la CBJNQ a été la continuité de la domination et du contrôle des gouvernements fédéral et provincial sur le territoire et les ressources, de telle sorte que les politiques de développement, qui ont eu un impact direct sur les chasseurs et trappeurs cris, ont été adoptées sans leur



consentement. L'ENRQC marque un véritable renouveau dans la relation entre les Cris et le Québec.

La « Paix des Braves » est conclue « de nation à nation » et est caractérisée par « la coopération, le partenariat et le respect mutuel ». Ainsi, les Cris acceptent de retirer 16 de leurs actions en justice, en échange de compensations pour le non-respect de certaines dispositions de la CBJNQ, de leur consentement pour la construction des projets d'Hydro-Québec sur les rivières Eastmain et Rupert, et de leur participation dans ces projets. De plus, l'ENRQC met en place un Comité de liaison permanent, devant se réunir régulièrement à titre de forum d'échange et de coordination, de mise en œuvre et de suivi, et de résolution de différends entre les parties.

L'Entente concerne aussi (tel que mentionné à la page 1) une « approche globale en faveur d'une plus grande autonomie et de la prise en charge, par les Cris, de leur développement », afin d'accroître leur implication dans les activités de développement économique. À cet égard, elle affirme les principes du développement durable. Elle vise finalement à favoriser « l'émergence d'une expertise crie en matière de développement économique, la création d'emplois de même que des retombées économiques pour les Cris et pour la population du Québec en général. »

Ainsi, la « Paix des Braves » reconnaît le droit des Eeyous à bénéficier directement du développement des ressources. C'est pourquoi elle établit des mécanismes de travail conjoint sur les questions de foresterie, d'hydroélectricité et d'activités minières, dont les deux premières n'étaient pas adéquatement encadrées par le régime de protection de l'environnement et du milieu social.

#### 7.2.2.1 LA FORESTERIE

Le chapitre 3 de l'ENRQC est dédié à la foresterie et vise à adapter le régime forestier pour mieux prendre en compte le mode de vie traditionnel des Cris, intégrer

les préoccupations du développement durable et favoriser la participation des Cris aux différents processus de planification et de gestion forestière. Ceci implique donc des modifications à la *Loi sur les forêts*.<sup>161</sup>

Au nombre des dispositions intéressantes de ce chapitre, on retrouve le fait que les terrains de trappage (*Indoh-hoh Istchee*) serviront à délimiter les « unités territoriales de référence » (art.3.7.1) et donc, les « unités d'aménagement » (art.3.8.1). Les Cris peuvent soustraire jusqu'à 1% d'un territoire de trappe pour la protection totale de sites d'intérêt particulier (art.3.9.1). Ils peuvent aussi identifier des territoires d'intérêt faunique couvrant 25% de la « superficie forestière productive » où la planification des travaux forestiers devra viser à « maintenir ou améliorer la diversité des peuplements écoforestiers » (ENRQC, p.10 et suivantes (art.3.10.1 et suivants).

Le chapitre 3 contient plusieurs autres dispositions, dont la mise en œuvre et le suivi sont délégués à deux niveaux d'intervention, pour lesquels de nouvelles organisations sont mises en place. D'abord, le Conseil Cris-Québec sur la foresterie (CCQF) est créé afin de permettre la consultation des Cris lors des différentes étapes de la planification et de la gestion des activités forestières. Ce conseil est composé de dix membres, dont cinq sont nommés par Québec et cinq par l'ARC, et dont le président est nommé par Québec après consultation avec l'ARC.<sup>162</sup>

Ensuite, des groupes de travail conjoints (GTC) sont établis pour les cinq communautés crie touchées par la foresterie. Ces groupes sont composés de quatre membres, deux nommés par la communauté et deux par le MRN. Ces groupes ont notamment la responsabilité de consulter les chasseurs crie. Finalement, le chapitre 3 prévoit encourager l'attribution de contrats aux entreprises crie et faciliter l'accès

<sup>161</sup> La *Loi sur les forêts* a plus tard été remplacée par la *Loi sur l'aménagement durable des forêts* pour des raisons indépendantes de l'ENRQC.

<sup>162</sup> Pour un bilan des sept premières années d'activité du CCQF, voir : Secrétariat du Conseil Cris-Québec sur la foresterie (2008).

des Cris aux différents emplois qui seront créés. Ce chapitre a donné lieu à la Convention Complémentaire n° 14.

#### 7.2.2.2 L'HYDROÉLECTRICITÉ

L'hydroélectricité est abordée au chapitre 4. Le Québec s'engage à faciliter la signature d'ententes distinctes entre les Cris et Hydro-Québec (HQ) pour des travaux remédiateurs, ainsi que des emplois et des contrats pour les Cris. En échange, les Cris consentent à la construction du projet Eastmain 1 (EM 1), lequel était prévu dans la CBJNQ, et qui fait désormais l'objet de la Convention Nadoshtin. Les Cris consentent également à un nouveau projet, Eastmain 1-A/Rupert, à condition qu'il soit soumis au régime de protection de l'environnement et du milieu social et à d'autres mesures d'évaluation et de suivi (Convention Boumhounan). Par la même occasion, Hydro-Québec accepte de renoncer aux autres « bénéfices » prévus dans la CBJNQ pour les rivières Nottaway, Broadback et Rupert (par la voie de la Convention Complémentaire n° 13).

Le chapitre 4 prévoit également des ententes entre les Cris et HQ qui mettent à exécution des obligations antérieures d'HQ concernant l'embauche de Cris dans des postes permanents, la revalorisation de la pêche affectée par les taux élevés de mercure causés par l'inondation des terres et la mise sur pied d'une table de concertation. Finalement, le chapitre 4 prévoit, par voie d'ententes distinctes toujours, le raccord des communautés de Waskaganish et de Whapmagoostui au réseau d'HQ.

#### 7.2.2.3 LES MINES

L'activité minière est abordée au chapitre 5 de l'Entente, de manière assez succincte. Les parties rappellent que les projets miniers doivent être soumis à la législation environnementale et au régime de protection de l'environnement et du milieu social.

Québec s'engage également à encourager la signature d'ententes entre les promoteurs et les Cris et à faciliter la participation des Cris aux activités d'exploration minérale, *via* la création d'un Conseil sur l'exploration minérale.

#### 7.2.2.4 LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

L'ENRQC aborde les questions de développement économique dans plus d'un chapitre. Le chapitre 6 prévoit des transferts de fonds pour l'administration de différents programmes de développement économique – comme l'Association des trappeurs cris, l'Association crie de pourvoirie et de tourisme, etc. (art.6.3a) – et communautaire, qui visent également le développement des capacités.

Le chapitre 8 prévoit la création de la Société de développement crie (SDC), notamment à titre de société à capital-actions, dont la vocation est le développement économique et communautaire des Cris de la Baie-James. Son conseil d'administration est composé de cinq membres nommés par l'ARC, disposant de deux votes chacun, et de cinq membres nommés par Québec, disposant d'un vote chacun. Le président est nommé par l'ARC, après consultation avec Québec, parmi les Cris. Le mandat de la SDC est d'appuyer le développement à long terme de chaque communauté, de développer l'expertise crie, de promouvoir l'emploi des Cris, de faire des Cris des partenaires actifs du Québec dans le développement économique et de soutenir, favoriser et encourager la création, la diversification et le développement des entreprises cries.

### 7.3 LA GOUVERNANCE TERRITORIALE CONTEMPORAINE D'EEYOU ISTCHEE

La gouvernance crie a considérablement évolué au cours des quatre dernières décennies. Les Cris insistent pour dire que cette évolution est coutumière, car elle



participe de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (Saunders *et al.*, 2013). Ce droit découle de l'existence préalable d'un droit (incluant coutumes et traditions) eeyou. Ce droit ne consiste pas en un ensemble de principes, pratiques et institutions statiques appartenant uniquement au passé. Les Cris l'entrevoyent comme un mode de vie évoluant et s'adaptant au gré des situations et susceptible d'intégrer de nouvelles attitudes et pratiques (Saunders *et al.*, 2013).

Après la conclusion de l'ENRQC, Philip Awashish (2005 : 172) identifiait quatre ordres de gouvernance eeyoue. Le premier est constitué de l'autorité traditionnelle des *Indo-hoh Ouje-Maaooch* sur les territoires de chasse. On en compte un peu plus de 300 sur Eeyou Istchee. Le deuxième ordre correspond aux gouvernements locaux institués en accord avec le droit eeyou, les dispositions de la CBJNQ et la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*. On y trouve les conseils de bande pour les terres de catégorie I-A (fédérales) et les conseils municipaux et corporations de village pour les terres de catégorie I-B (provinciales). Le troisième ordre est composé des organismes d'administration régionale. Il en existe une grande diversité, dont les fonctions consistent autant à conseiller, qu'à administrer des programmes ou encore à développer des politiques ou des programmes. Les plus influents sont l'ARC, la Commission scolaire crie et le Conseil Cri de la santé et des services sociaux, mais on y compte aussi les organismes de cogestion et autres entités consultatives présentées dans les pages précédentes, de même que l'Association des trappeurs cris. Le quatrième ordre de gouvernance est constitué par le GCC, qui représente la nation crie d'Eeyou Istchee dans son ensemble. Cette structure de gouvernance a été modifiée par l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec*, signée en 2012.

### 7.3.1 L'ENTENTE SUR LA GOUVERNANCE DANS LE TERRITOIRE EYYOU ISTCHEE BAIE-JAMES

Selon Philip Awashish (2005 : 176), l'ENRQC marquait une étape importante dans la relation entre les Cris et le Québec, où on a reconnu qu'elle est de nation à nation, qu'elle se base sur l'ouverture et le respect mutuel, et qu'elle doit accroître l'autonomie et les responsabilités de la nation crie en rapport avec son développement économique et communautaire. Malgré ce progrès important dans la relation et la plus grande participation des Eeyous au développement économique basé sur l'exploitation des ressources naturelles d'Eeyou Istchee, des irritants majeurs demeuraient non-réglés.

Il a déjà été fait mention de l'absence de planification régionale, bien que ce mandat ait été attribué à la SDBJ en 1971, qui ne s'en était jamais vraiment acquitté, et que la CBJNQ prévoyait, au chapitre 11B un « Conseil régional de zone » (CRZBJ) réunissant des Cris et des non-Autochtones pour la gouvernance du territoire. Or, ce conseil n'a jamais été adéquatement mis en place. Malgré cela, le gouvernement du Québec a modifié fin 2001 la *Loi sur le développement de la Baie James* afin de réformer la Municipalité de la Baie-James (MBJ), jusqu'alors dirigée par le conseil d'administration de la SDBJ. Or, cette modification avait une incidence directe sur la planification territoriale d'Eeyou Istchee et elle a été adoptée sans consultation ni consentement des Cris. En effet, même si les Eeyous ne font pas partie de la MBJ, cette dernière se voyait attribuée des pouvoirs de MRC sur les terres de catégorie II et III, reléguant la gouvernance territoriale eeyoue aux terres de catégorie I seulement. Dès lors, les Cris ont revendiqué un nouveau modèle de gouvernance qui leur permettrait de participer à la gouvernance sur l'ensemble d'Eeyou Istchee (Grand Conseil de Cris, 2011 : 19 et suivantes).

À cet irritant majeur, il faut ajouter celui de la nouvelle *Loi sur l'aménagement durable des forêts*, déposée en 2009 et adoptée en 2010, qui avait un impact direct sur

le « régime forestier adapté » établi par la « Paix des braves », mais qui n'a pas fait l'objet d'une consultation sérieuse auprès des Cris (Coon Come, 2009; Grand Conseil de Cris, 2011 : 102). Ainsi, lorsque le gouvernement du Québec a dévoilé son « Plan Nord » fin 2009, annonçant son intention d'accélérer le développement nordique, les Eeyous y ont vu une opportunité de négocier une nouvelle entente pour remédier au problème de la planification territoriale et régler les autres questions de gouvernance sur le territoire.

Dans leur document présentant leur vision du Plan Nord, les Eeyous ont déploré que le PATP et le PRDIRT aient été élaborés sans eux, malgré l'importance de ces documents dans le processus de développement encouragé par le Plan Nord (Grand Conseil de Cris (2011 : 21). Ils ont rappelé leurs droits issus de la CBJNQ et les principes adoptés lors de la « Paix des Braves ». Ils ont exigé que le Plan Nord reflète la position eeyoue sur la gouvernance, que les lois qui en découlent soient soumises à la consultation des Eeyous, que les projets qui y sont associés obtiennent leur consentement et qu'ils soient conformes à l'esprit du chapitre 22 de la CBJNQ sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social (Grand Conseil de Cris (2011 : 25).

Le gouvernement du Québec pouvait difficilement aller de l'avant avec son « Plan Nord » sans l'appui des Eeyous. Des négociations ont été entreprises afin d'adapter les structures de gouvernance régionale et de permettre aux Cris d'exercer un plus grand rôle dans la planification territoriale et dans la gestion du territoire et des ressources. *L'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec* (EG) a été signée dès juillet 2012, formalisée ensuite par la Convention complémentaire n° 24, et mise en œuvre par la *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*, sanctionnée en juin 2013.



L'EG (pp. 1-2) assure la « modernisation du régime de gouvernance » et « l'inclusion des Cris dans ce régime » et elle favorise « l'émergence d'une expertise crie en matière de gouvernance aux niveaux local et régional à l'égard de la planification et de l'utilisation des terres et des ressources ». Les sous-sections suivantes visent à donner un aperçu du nouveau régime de gouvernance avec un accent particulier sur la planification territoriale.

### 7.3.1.2 LE GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

L'EG concerne d'abord l'ARC, dont le nom est changé pour celui de Gouvernement de la nation crie (GNC, ou *Eeyou Tapayatachesoo*, en crie) et dont les compétences, fonctions et pouvoirs sont élargis. Sa structure et sa composition demeurent cependant les mêmes. Le GNC a désormais les pouvoirs d'une municipalité selon la *Loi sur les cités et les villes*, en plus d'hériter des pouvoirs de la MBJ et du CRZBJ, qui sont respectivement remplacée et abolie. Le GNC obtient donc, sur l'ensemble des terres de catégorie II, tous les pouvoirs prévus par les lois du Québec en matière de planification de l'aménagement et du développement du territoire, de développement économique régional, de gestion des cours d'eau et des lacs, d'établissement et de gestion de parcs régionaux, d'énergie, de planification et de gestion des matières résiduelles et de promotion du développement local.

Le GNC acquiert également les responsabilités d'une CRÉ pour les terres de catégorie I et II, ce qui lui permet d'exercer tous les pouvoirs et les responsabilités d'une CRRNT. Entre autres responsabilités, le GNC devra mettre sur pied un équivalent de CRRNT, la Commission Eeyou de planification, afin de réaliser un Plan régional de l'utilisation des terres et des ressources (PRUTR) « qui aura au moins la même portée » qu'un PRDIRT (EG, p. 15, art.25i). La Commission Eeyou de planification aura aussi la responsabilité d'harmoniser le PRUTR avec le PRDIRT



du Gouvernement régional. Cependant, le ministre conserve la responsabilité d'approuver le PRUTR.

L'EG définit ensuite les termes de l'exploitation des ressources énergétiques, minières et aquifères sur les terres de catégorie II, en donnant la possibilité aux Cris de mener des projets hydroélectriques indépendamment d'HQ, à condition qu'ils servent les besoins locaux cris exclusivement et qu'ils soient soumis à la *Loi sur la Régie de l'énergie*, et en assurant la bonne communication entre les Cris, le gouvernement du Québec et les entreprises minières en matière de droits miniers. Quant au PATP, le gouvernement du Québec s'engage à permettre au GNC de participer à son élaboration ou aux propositions de modifications, et l'EG en définit le processus. Le comité de liaison permanent établi selon la « Paix des Braves » jouera le rôle de médiateur en cas de différend entre le GNC et le Gouvernement du Québec.

Finalement, l'EG prévoit l'harmonisation du « régime forestier adapté » de la « Paix des Braves » et de la *Loi sur l'aménagement durable des forêts*. Elle propose donc la mise en place d'un régime collaboratif de gestion des ressources forestières pour les Terres de catégorie II qui consiste en une concertation entre le MRN et le GNC dans l'élaboration des PAFI, à la suite de la concertation effectuée entre le GNC et les maîtres de trappage cris. L'EG propose donc la création d'une Table de gestion intégrée des ressources afin de mettre en œuvre ce régime collaboratif. Le MRN y jouera un rôle prépondérant pour les cinq premières années afin de permettre aux Cris de développer l'expertise (*build capacity*). Ces derniers occuperont le rôle prépondérant par la suite.

#### 7.3.1.2 LE GOUVERNEMENT RÉGIONAL EYYOU ISTCHEE BAIE-JAMES

L'EG établit ensuite le Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie-James (Gouvernement régional) pour les Terres de catégorie III. Ce gouvernement est formé

d'un conseil paritaire composé de 22 membres, comme suit : le président du GNC, dix personnes désignées par le GNC à même son propre conseil et 11 personnes désignées par le ministre parmi les membres des conseils des municipalités « enclavées », ou autres personnes résidant sur le territoire. La présidence et la vice-présidence sont partagées, en alternance, à tous les deux ans.

Le gouvernement régional exerce les mêmes compétences, fonctions et pouvoirs que la MBJ, qu'il remplace. Il exerce aussi toute compétence, fonction ou pouvoir d'une MRC en matière de planification de l'aménagement et du développement du territoire. Autrement dit, il a pour les Terres de catégorie III les mêmes responsabilités que le GNC sur les Terres de catégorie II. Il dispose également des mêmes pouvoirs et responsabilités que les CRÉ, incluant celle d'établir une CRRNT et de produire et modifier un PRDIRT. La collaboration du Gouvernement régional est également requise pour l'élaboration ou les modifications au PATP, de même que pour l'harmonisation entre le « régime forestier adapté » et le nouveau régime forestier pour les Terres de catégorie III.

#### 7.4 CONCLUSION : UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE EN FONCTION DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Les Cris n'ont pas encore fait de planification territoriale communautaire au sens où cela est généralement entendu, à savoir un processus s'apparentant à celui du Québec (décrit au chapitre VI), où la communauté est impliquée dans l'élaboration d'une vision qui influence les étapes successives. Cependant, l'histoire des quatre dernières décennies en est une qui vise à en acquérir les outils, l'expertise et la compétence. La plus récente entente avec le gouvernement du Québec, l'EG, donne aux Cris davantage de pouvoirs en la matière.

Le fait que deux ententes bilatérales de portée majeure portant sur la planification territoriale aient été négociées par les Cris d'Eeyou Istchee depuis les années 2000, lesquels s'ajoutent aux dispositions contenues dans la CBJNQ (elle-même une entente portant en grande partie sur la planification territoriale) montre à quel point il s'agit d'un enjeu complexe et d'importance. Le cas des Cris indique aussi comment une entente sur la PTA peut modifier la structure de gouvernance territoriale. Le niveau régional de la gouvernance territoriale crie est renforcé avec la création du GNC, dont la compétence est raffermie sur le territoire en partie non exclusif de terres de catégorie II. Le développement le plus significatif se trouve toutefois dans la création d'un nouvel ordre de gouvernance qui permet une participation accrue des Cris aux processus de prise de décision sur le territoire et les ressources partagées des terres de catégorie III.

La planification territoriale sera un mandat important de ce nouvel ordre formé par le GREIBJ, une tâche qui sera d'ailleurs complétée et appuyée par les nombreux comités conjoints pour la gestion du territoire et des ressources. En matière d'évaluation environnementale, il y a le COMEX, le COFEX-Sud et le COMEV; en foresterie, il y a le CCQF, les GTC et la TLGIRT. Les secteurs de la faune, des mines et de l'énergie ont aussi leurs comités conjoints. Il y a, finalement, le Comité de liaison permanent avec Québec pour régler les différends sur le plan politique.<sup>163</sup>

Le succès de l'approche crie pour la conciliation du développement et de la protection de la culture reste encore à prouver, mais les plus récentes ententes avec Québec permettent d'être optimistes. La situation décrite dans ce chapitre permet à tout le moins de conclure que l'approche crie a eu du succès sur le plan de la négociation de la relation entre les Eeyous et le Québec. Ce succès s'explique certainement en partie 1) par le maintien et l'adaptation de la gouvernance (et de l'occupation) traditionnelle

---

<sup>163</sup> Il y a aussi la Commission Crie-Naskapi pour les questions touchant à l'autonomie locale, en vertu de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* du gouvernement fédéral (qui n'est pas un comité conjoint cependant).



du territoire, 2) par le poids politique de l'unité de la nation et 3) par l'utilisation stratégique de leviers politiques (actions internationales) et juridiques (actions en justice) dans des moments où le contexte est favorable au changement (quand les gouvernements ont des projets de développement).

Malgré la cession de leur titre ancestral lors de la CBJNQ, les Eeyous ont misé sur leurs droits issus du traité pour adopter une approche graduelle d'acquisition de compétences, fonctions et pouvoirs qui leur permet de développer les capacités communautaires (l'expertise) avant d'en acquérir la pleine responsabilité. À cet égard, il faut prendre la mesure de l'importance du préambule et des dispositions générales des ententes, qui énoncent des principes parfois plus porteurs que ce que le contenu de l'entente en question permet de réaliser. Ces principes peuvent alors être considérés comme des « droits issus de traités » et être réitérés ultérieurement pour favoriser la négociation de nouvelles ententes qui vont encore plus loin.<sup>164</sup>

Chaque entente négociée par les Cris avec le gouvernement du Québec a permis d'accroître graduellement le contrôle de leur communauté sur l'exploitation des ressources naturelles. Parallèlement, les Cris ont combattu la fragmentation de leurs territoires que provoquaient l'organisation territoriale provinciale et ses mécanismes de gestion du territoire et des ressources naturelles. Avec la CBJNQ, l'ENRQC et l'EG, les Cris et le Québec ont réussi à améliorer la coordination interterritoriale dans la région Eeyou Istchee-Baie James. Cela s'est fait autant par une délégation d'autorité administrative que par la concrétisation du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Eeyous. S'agit-il également d'une forme de coexistence des souverainetés crie, québécoise et canadienne? Il est trop tôt pour répondre à cette question. Sans changer la structure de la fédération canadienne, l'EG ouvre un nouvel espace de dialogue entre Cris et Québécois en transformant les institutions régionales de l'organisation territoriale québécoise pour y intégrer les Cris. Certains y verront

---

<sup>164</sup> Voir, par exemple, Grand Conseil des Cris (2011 : 26 et suivantes).



une forme d'assimilation institutionnelle, d'autres y verront le début d'une forme d'autochtonisation des institutions étatiques. Boldt et Long (1988) craignaient que la participation des Autochtones dans la structure institutionnelle étatique ne se traduise par une réduction de leur influence sur les décisions qui les affectent, à cause de leur poids démographique négligeable. La formule qui lie les Cris aux institutions régionales québécoises ne s'annonce pas comme une diminution de l'influence des Cris, bien au contraire.



## CHAPITRE VIII.

### LE CAS DES ANISHINABEG DE LA PREMIÈRE NATION DE PIKANGIKUM

La Première Nation de Pikangikum (PNP) compte plus de 2400 membres, dont seulement 90 vivent hors de la communauté. Elle fait partie de la grande nation anishinabeg (Ojibwa). Elle occupe des territoires principalement situés dans le haut du bassin versant de la rivière Berens, un affluent du lac Winnipeg sur son côté Est. La communauté de Pikangikum se trouve au Nord de la municipalité de Red Lake en Ontario (voir la Figure 8.1). Elle est accessible par voie terrestre en hiver seulement. Autrement, on y accède par avion ou par bateau (45 minutes de route au Nord de Red Lake, puis 30 minutes avec un hors-bord de 40 forces). Le cas de la PNP est pertinent à rapporter dans le cadre de cette thèse à cause de l'initiative de la Whitefeather Forest (*Whitefeather Forest Initiative – WFI*), un projet de planification territoriale et de développement communautaire ambitieux mené par la communauté depuis 1996. Ce chapitre en décrit l'origine et le contexte dans lequel il s'est développé, ainsi que ses particularités, afin de tirer les leçons de cette expérience pour la communauté de UmM et de nourrir la réflexion théorique soulevée dans la première partie de cette thèse. Ceci requiert d'abord de dépeindre la gouvernance territoriale coutumière des *Beekahncheekahmeeng Paymahteeseewahch*, les gens de Pikangikum.

#### 8.1 LA GOUVERNANCE TERRITORIALE COUTUMIÈRE

Les gens de Pikangikum ont toujours occupé et utilisé le territoire dans un esprit de respect des ancêtres et des animaux, avec qui ils le partagent. L'occupation traditionnelle, qui persiste encore aujourd'hui, se faisait sur la base de la parenté, mais les modes d'occupation ont évolué avec la création des lots de trappe en 1947 (une vingtaine sont associés à la PNP) et suite à la sédentarisation de l'ensemble de la communauté sur le territoire de la réserve. Cette sédentarisation a été tardive, malgré

la création de la réserve en 1875, avec le traité n° 5. Ce n'est qu'en 1973 que la réserve a été enregistrée (Gale, 1997 : 11 et suivantes).<sup>165</sup> La Figure 8.2 illustre cette transformation de l'utilisation du territoire. En plus des aménagements ordinaires (sentiers, portages, clairières, etc.), les gens de Pikangikum pratiquaient des feux printaniers contrôlés et transplantaient le riz « sauvage » (*manomin*) pour favoriser son expansion.<sup>166</sup>

Pendant longtemps, le Nord-Ouest de l'Ontario est demeuré une région éloignée et peu accessible. Les gens de Pikangikum ont été isolés suffisamment longtemps pour faire le bonheur des anthropologues, qui ont pu en décrire les mœurs traditionnelles.<sup>167</sup> L'économie locale basée sur la trappe des fourrures et la pêche commerciale a pu être poursuivie jusque dans les années 1980. Cependant, dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, les industries minière et forestière ont rapidement progressé vers le Nord du Lac Supérieur. L'application de la réglementation provinciale s'est étendue à la région, obligeant les gens de Pikangikum à obtenir des permis pour la pratique de plusieurs de leurs activités traditionnelles, comme la trappe et la récolte du *manomin* (« riz sauvage »). En conséquence, des permis étaient également accordés à des gens venant d'ailleurs pour récolter ces mêmes ressources qui étaient pourtant à la base de l'économie locale. Au début des années 1970, le gouvernement de l'Ontario a redoublé ses efforts pour planifier le développement du territoire de cette région du Nord-Ouest.

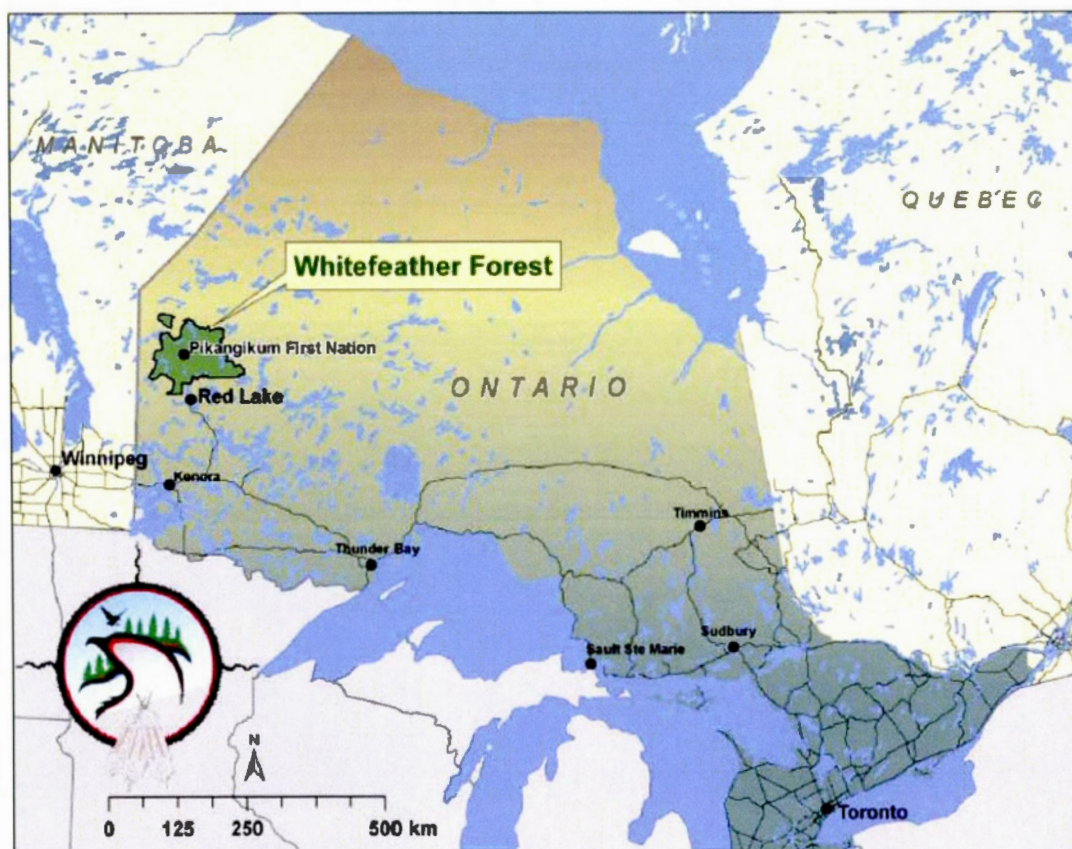
<sup>165</sup> Gale (1997) rapporte notamment que la bande de Pikangikum était considérée comme « païenne » par les *Affaires indiennes* en 1913 et qu'elle vivait alors toujours principalement de ses activités traditionnelles, sans grand contact avec l'extérieur.

<sup>166</sup> Les Anishinabeg de Pikangikum trouvent un peu ironique que soit appelée « sauvage » une ressource qu'ils cultivent, quoique selon des techniques différentes de l'agriculture européenne.

<sup>167</sup> Les Ojibwa de la rivière Berens, les ancêtres des membres de la PNP, sont l'objet d'étude de l'anthropologue Irvin Hallowell (1992), dont la première édition date de 1953.

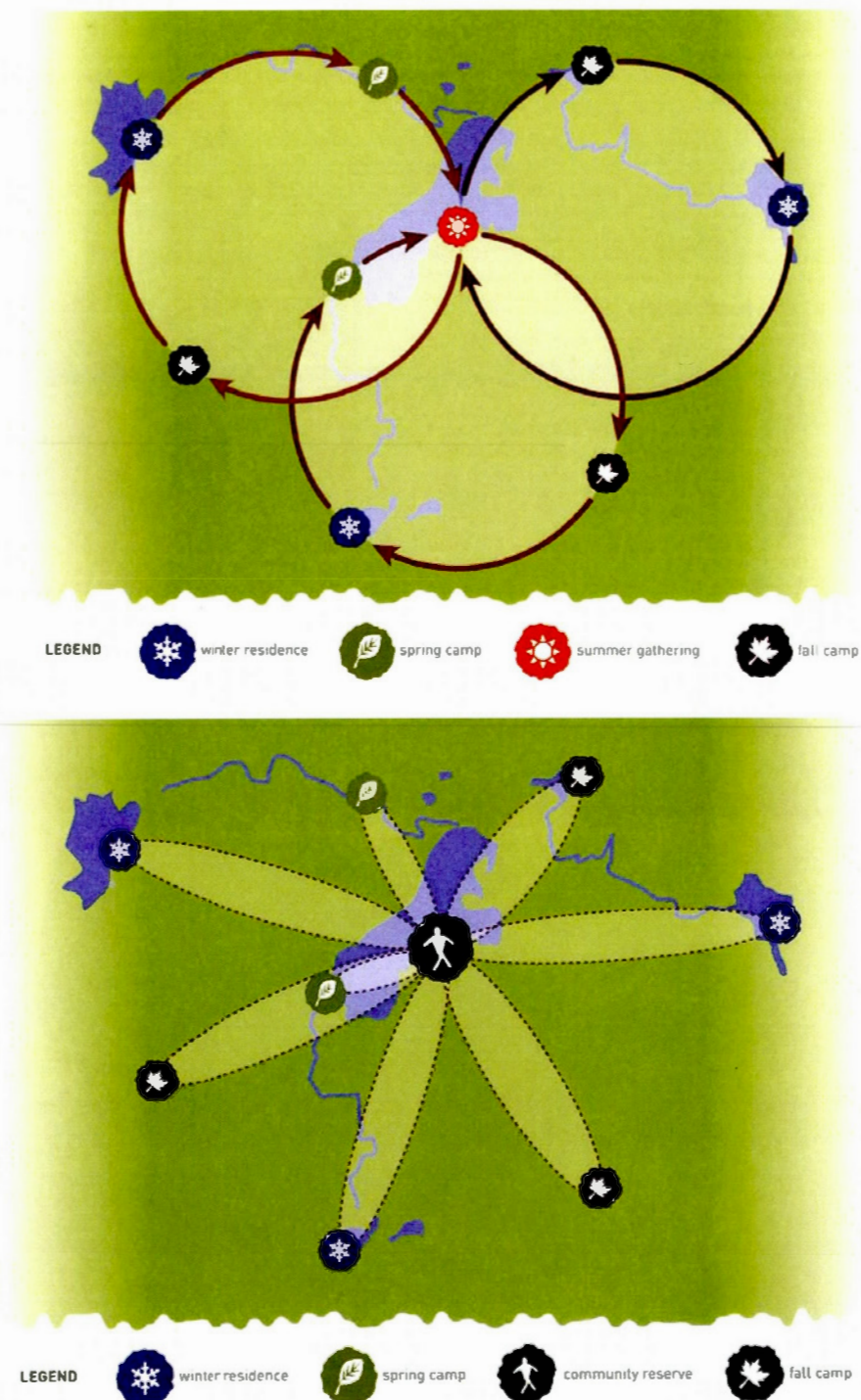


Figure 8.1 Localisation de la Première Nation de Pikangikum et de la Whitefeather Forest



Source : Whitefeather Forest Initiative

Figure 8.2 Transformation de l'utilisation du territoire par la PNP durant le 20<sup>e</sup> siècle



Source : Pimachiowin Aki Corporation (2011 : 84 et 85)



## 8.2 LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

Le gouvernement ontarien a mené quatre grandes initiatives de planification territoriale pour la région du Nord-Ouest depuis les années 1970 (Burlando, 2012 : 102 et suivantes). La première était entièrement centralisée : il n'est donc pas question de gouvernance partagée à proprement parler. Cette initiative s'est d'abord manifestée, en 1976, par l'attribution d'un droit de coupe à la papetière Reed Ltd. sur un immense territoire englobant les terres ancestrales de la PNP, suivi de la préparation d'un plan d'utilisation du territoire pour le district de West Patricia (*West Patricia Land Use Plan* (WPLUP)). Les communautés autochtones de la région, rassemblées dans le *Grand Council Treaty no. 9* (nommé Nishnawbe-Aski Nation (NAN) depuis 1983), se sont rapidement opposées à l'attribution des droits de coupe à Reed Ltd.<sup>168</sup> D'autres secteurs de la population régionale s'y sont également opposés,<sup>169</sup> forçant le gouvernement à mettre sur pied la *Royal Commission on the Northern Environment*, une commission royale sur l'environnement nordique (CREN), en 1977. Elle a publié son rapport en 1985 (Fahlgren, 1985). Entretemps, le gouvernement menait un inventaire détaillé des ressources nordiques dans le cadre du WPLUP, sans que la PNP ou toute autre communauté autochtone ne soit impliquée.<sup>170</sup> Quant au rapport de la CREN, il recommandait notamment de déterminer une limite nordique à la foresterie commerciale et de doter l'Ontario d'une politique d'évaluation environnementale (adoptée en 1990). Pikangikum s'est ainsi retrouvée tout juste au Nord de la limite nord de la zone de gestion nommée « *Area of the Undertaking* » (AOU)<sup>171</sup> et la majorité des lots de trappe de la communauté ont été épargnés par la foresterie jusqu'à ce jour. La première initiative ontarienne de

<sup>168</sup> Pour plus de détail, voir : Burlando (2012).

<sup>169</sup> Pour plus de détail sur l'historique de cette crise du développement nordique, voir Fahlgren (1985 : 1-1 et suivantes).

<sup>170</sup> Pour plus de détail sur le *West Patricia Land Use Planning Project*, voir Fahlgren (1985 : chapitre 8).

<sup>171</sup> La traduction suggérée dans Ontario (2002) est « zone de planification due [sic] patrimoine vital de l'Ontario ». Comme cette traduction est un peu boiteuse, elle n'est pas retenue dans cette thèse.

planification territoriale pour le Nord-Ouest se caractérise ainsi par une planification centralisée et par la résistance des communautés autochtones.

La résistance à cette première initiative de planification centralisée a fait en sorte que la majorité des territoires de la PNP ont été épargnés par les compagnies forestières. Cependant, la foresterie commerciale a rapidement atteint, dès les années 1980, les abords de la limite nordique de l'AOU. Les lots de trappes au sud de la communauté ont été dévastés. Une route a été construite au-delà de la limite nordique (Nungesser Road) en prévision de l'expansion future des territoires de coupe vers le Nord. La communauté a ainsi été témoin de la destruction d'un site sacré, associé dans la cosmologie locale à la présence d'un nid d'oiseau du tonnerre (*Thunderbird nest*). Parallèlement, le marché mondial des fourrures, dont dépendait l'économie locale, s'affaissait. Ces développements ont suscité de vives inquiétudes chez les Aînés et les utilisateurs du territoire de la PNP. Comme le rapportent Andrew Chapeskie et ses collègues (2005 : 15) :

*This concern was expressed through intense dialogue within the First Nation about the idea of "economic development" and the community's future in the process. Pikangikum people contrasted their way of life to the non-native form of resource-based "economic development" spreading into their ancestral lands and were intent on rejecting it. They had serious misgivings about the very nature of the non-native resource development that was encroaching upon them. The Elders of Pikangikum felt that they would not be able to control this economic development; they would not be able to secure primary economic benefits from resource development on their ancestral territories. They also feared what they perceived would be its negative environmental and social consequences...*

L'explosion démographique de la communauté et la popularité mondiale de l'environnementalisme au cours des années 1980 ont amené la communauté à repenser son rôle dans le développement économique. C'est dans ce contexte que les gens de Pikangikum ont développé le projet de la *Whitefeather Forest Initiative* (WFI), dont les objectifs sont d'obtenir l'intendance de 1,3 millions d'hectares de



forêt autour de la communauté, représentant une grande partie des territoires traditionnels, et de créer des emplois et de dégager des revenus pour les membres de la PNP par la voie d'une entreprise leur appartenant collectivement.

### 8.2.1 LA WHITEFEATHER FOREST INITIATIVE

En 1996, le conseil de bande de la PNP a adressé une lettre au Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRNO) lui demandant d'entamer un dialogue sur la possibilité de développer une entreprise communautaire (*tribal enterprise*) sur les territoires ancestraux de la communauté situés au Nord de l'AOU, où la foresterie commerciale ne s'était pas encore rendue. Ce projet s'est fait en parallèle avec la deuxième grande initiative de planification territoriale ontarienne pour la région (la politique « *Lands for Life* »), car cette dernière s'appliquait seulement à l'AOU, mais elle prévoyait du financement pour la planification territoriale au nord de cette limite. Le projet de la WFI s'en distingue notamment du fait la PNP y exerce un rôle de leadership, plutôt que celui d'un groupe d'intérêt, comme les communautés autochtones étaient considérées dans la politique *Lands for Life* (Burlando, 2012 : 108 et suivantes). Les échanges avec la province ont été constructifs et, en 1998, les deux parties se sont lancées dans un processus d'action stratégique coopérative (Chapeskie *et al.* (2005 : 16). La PNP a créé la *Whitefeather Forest Management Corporation* (WFMC) afin de mener le projet au nom de la communauté.

La prémisse du projet était est simple : pour que la WFI rencontre les normes de développement de la communauté, les Aînés et autres « experts » de Pikangikum, qui détiennent une longue tradition et de profondes connaissances dans la gestion de ces territoires, doivent l'encadrer. Chapeskie et ses collègues (2005 : 20) rapportent la citation suivante, attribuée à la *Whitefeather Forest Management Corporation*, à l'effet que :

*The Whitefeather Forest Initiative is continuing in this tradition of caring for, and in return, being provided for by the forest. From generation to generation, the people of Pikangikum have protected the Whitefeather Forest cultural landscape with the future in mind. That is why today, the forest still has the potential to provide new livelihood opportunities for our youth at a time when these needs are most pressing. Guided by our Indigenous Knowledge tradition through community stewardship, these opportunities will be realized in a manner that ensures the continued protection of the diversity and abundance of the forest as it has been cared for by our people since time immemorial.*

La WFI a donc été menée dans un cadre de gouvernance communautaire formé de l'équipe de direction de la WPMC, du Conseil de bande, de l'Assemblée plénière communautaire et, surtout, d'un « Comité de pilotage » (*Steering Group*) formé des Aînés et d'autres « experts » du territoire de Pikangikum. Le Comité de pilotage avait aussi la responsabilité d'encadrer le développement des partenariats avec les milieux public et privé. Les nombreux partenariats ont joué un rôle fondamental dans l'élaboration de la WFI. Parmi ceux-ci, on en compte quelques-uns qui ont permis d'acquérir une grande quantité d'informations sur le territoire, lesquelles ont été incorporées dans un système d'informations géographiques (SIG). Le partenariat le plus significatif est certainement celui avec le gouvernement provincial, qui a contribué à une innovation législative importante : l'Initiative des zones boréales nord (IZBN, ou *Northern Boreal Initiative*), qui marque le troisième moment de la planification territoriale ontarienne dans la région.

#### 8.2.2. L'INITIATIVE DES ZONES BORÉALES NORD

L'IZBN a été adoptée par l'Assemblée législative ontarienne en l'an 2000 (Ontario, 2001), après que quelques communautés autochtones aient exprimé leur désir de mener des activités forestières au nord de l'AOU et dans l'esprit de l'Accord sur les forêts de l'Ontario (*Ontario Forest Accord*), un ensemble de principes adoptés dans la foulée de la planification territoriale de l'initiative *Lands for Life* (Ontario, 1999). Le développement de l'INB représente une des étapes les plus importantes dans le

partenariat entre la PNP et le MRNO, qui avait fait l'objet de discussions dès le début de la relation en 1996 et dans le cadre de laquelle la Pikangikum fut la première communauté à établir un processus de planification territoriale communautaire (Chapeskie *et al.*, 2005 : 22-23). Cet énoncé de politique concerne une bande de territoires situés au nord de l'UOA (voir Figure 8.3), dans laquelle se trouve la PNP, et contrairement à la politique *Lands for Life*, elle reconnaît aux communautés autochtones un rôle de leadership (Burlando, 2012 : 112 et suivantes).<sup>172</sup>

L'IZNB propose une approche multiscalaire de la planification territoriale, dont les principales échelles sont celle de la communauté, celle du « paysage » et celle de la province (voir Figure 8.4). Les termes de la collaboration entre la PNP et le MRNO sont définis dans la « *Whitefeather Forest and Adjacent Areas Community-based Land Use Strategy – Terms of Reference* », une entente signée en juin 2003. On y trouve la reconnaissance du rôle de leadership de la communauté, de même que de la responsabilité du gouvernement ontarien sur les questions de plus grande échelle. Le cadre culturel et spirituel de la démarche tel que perçu par la PNP est énoncé en préambule et les principes devant guider le dialogue interculturel entre le gouvernement et la communauté qu'il implique sont longuement exposés. Le but du développement d'activités économiques partenariales est mis de l'avant, avec un accent particulier sur les principes culturellement pertinents pour la communauté de Pikangikum. Cette entente définit également la structure et un plan de travail, de même que les mécanismes de prise de décision et de consultation.

---

<sup>172</sup> Malgré la reconnaissance de leadership autochtone dans la planification territoriale, NAN s'est opposé à l'IZNB car elle ne répondait pas à ses revendications d'ordre juridictionnel (Burlando, 2012 : 117, 124 et suivantes).



Figure 8.3 Territoire d'application de l'Initiative des zones boréales nord

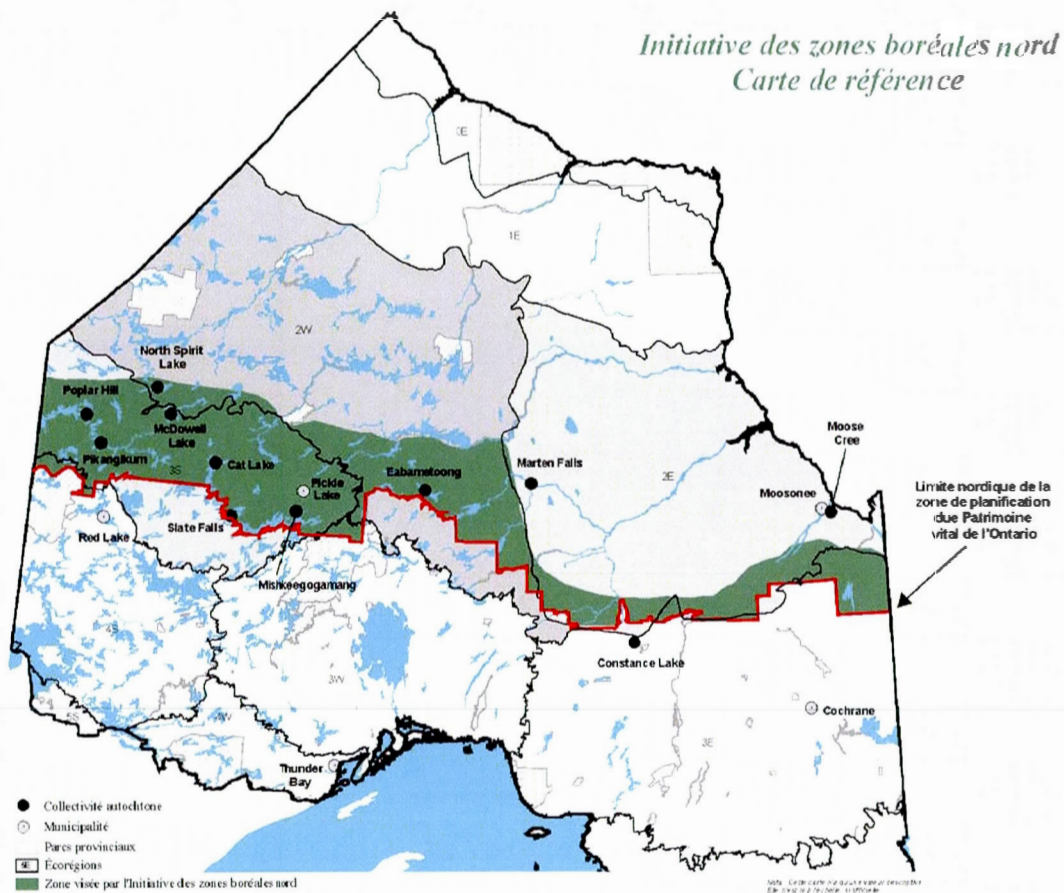

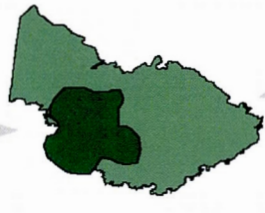
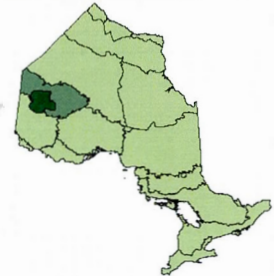




Figure 8.4 Les échelles de planification proposées par l'Initiative des zones boréales nord

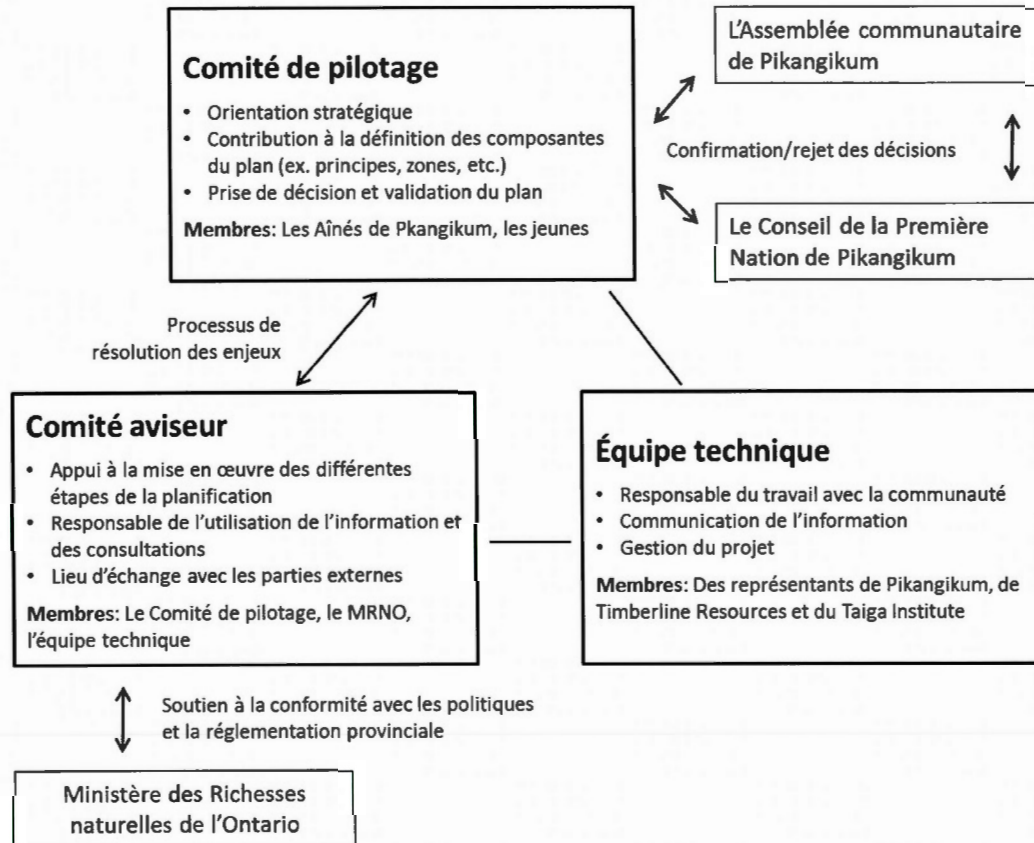
Échelle communautaire, mené par les PN	Échelle du paysage, mené par les MRN/PN	Échelle provinciale, mené par le MRN
 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les zones de planification centrée sur la collectivité seront définies par les PN.</li> <li>• Les intérêts particuliers des PN concernant les zones protégées seront décrits.</li> <li>• Les recommandations des PN, les cibles écorégionales et les objectifs provinciaux seront combinés pour définir les zones protégées.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluation écorégionale est utilisée pour établir les besoins de la représentation et le meilleur endroit pour les nouveaux parcs et zones prot.</li> <li>• La politique prévoit des cibles précises (ex., 1 parc sauvage par écorégion).</li> <li>• Une écorégion peut compter une ou plusieurs zones de planification centrée sur la coll. définies par des PN.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les objectifs provinciaux pour les zones protégées s'appliquent à toute la province (ex., représentation d'un ensemble de caractéristiques du Patrimoine naturel).</li> <li>• La province est divisée en 14 écorégions.</li> </ul>

Source : Ontario (2002 : 4)

\* PN : Premières Nations ; MRN : ministère des Ressources naturelles de l'Ontario

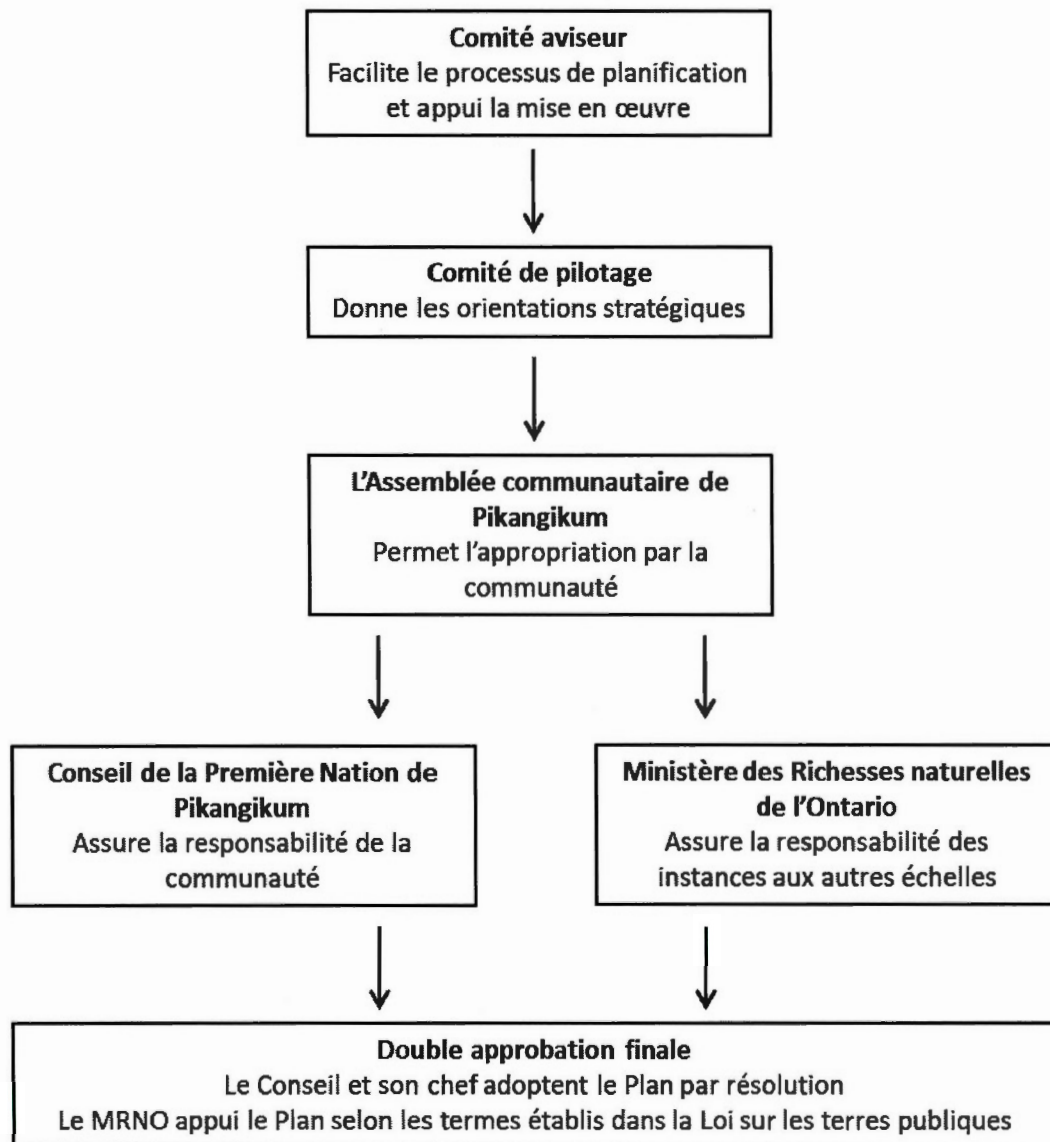
La structure de travail pour la planification territoriale de la WFI met en interaction le Comité de pilotage avec un comité avisier (formé de cinq personnes, dont deux Aînés, deux représentants du MNRO et le Coordonnateur communautaire) et une équipe technique (voir Figure 8.5). Quant au processus de décision, il est qualifié de « dualiste », car l'approbation de la PNP et du MRNO est requise pour entériner le plan stratégique qui résultera de ce travail de collaboration (voir Figure 8.6).

Figure 8.5 Structure de travail pour la planification territoriale de la WFI



Source : Traduit et adapté de Pikangikum First Nation et Ontario (2003 : 17)

Figure 8.6 Processus d'approbation du plan stratégique de la WFI



Source : Traduit et adapté de Pikangikum First Nation et Ontario (2003 : 25)

### 8.2.3 KEEPING THE LAND – A LAND USE STRATEGY

La stratégie d'utilisation du territoire et des ressources de Pikangikum est consignée dans un document intitulé *Keeping the Land – A Land Use Strategy* (Pikangikum First Nation et Ontario, 2006). Le territoire de la WFI correspond aux lots de trappe des familles de Pikangikum, à quelques exceptions près, situés aux nord de l'AOU (Pikangikum First Nation et Ontario, 2006 : 27-30). Cette stratégie rencontre les plus hautes normes de la planification territoriale communautaire. Elle repose sur une vision, elle établit des paramètres, elle annonce des buts et des principes et identifie des objectifs, elle décrit le territoire et les ressources, elle expose le processus et les outils, elle détermine les fonctions privilégiées, elle affecte des zones à ces différentes fonctions et elle propose une démarche de mise en œuvre et de suivi.

*Keeping the Land* est le fruit d'une démarche collaborative entre la Première Nation et le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario (MRNO). Huit années se sont écoulées entre le début des négociations entre la communauté et le MRNO et le dévoilement de *Keeping the Land*. Bien que la volonté des gens de Pikangikum de diriger le développement (« *to be in the driver's seat* ») (Pikangikum First Nation et Ontario, 2006 :4) soit exprimée dans *Keeping the Land* et qu'on y trouve une certaine reconnaissance mutuelle, il ne propose pas de changements juridictionnels et se garde de modifier les droits des parties (Pikangikum First Nation et Ontario, 2006 :4). En accord avec l'IZBN, le plan comporte trois cadres décisionnels : celui de la communauté, celui de l'équipe de l'approche collaborative et celui du gouvernement ontarien.

En appui à la vision, qui est celle du maintien des responsabilités coutumières de gardiennage du territoire, le plan vise à accroître l'autodétermination des gens de Pikangikum et leur autonomie économique et à harmoniser les nouveaux développements avec les responsabilités coutumières (Pikangikum First Nation et Ontario, 2006 :17). Cette volonté de trouver un équilibre entre développement



économique et protection de la culture est reflétée dans les principes et les objectifs retenus (Pikangikum First Nation et Ontario, 2006 : 18-19).

Le principal outil dans la poursuite de cet équilibre est une base de données géographiques qui se fonde sur le savoir traditionnel et les connaissances écologiques des gens de Pikangikum, sur l'inventaire forestier dressé en partenariat avec le secteur privé et sur les informations géographiques du MRNO. Il s'agit de plus de 16 000 entrées sous formes de points, lignes ou polygones géo-référencés. Cette base de données permet une analyse globale du potentiel opportunités/bénéfices, des chevauchements d'intérêts et des impacts potentiels de tout nouveau projet de développement (Pikangikum First Nation et Ontario, 2006 : 34). Elle a aussi guidé le choix de quatre vocations pour le territoire (*Area Dedications*), soit l'usage général, la gestion spéciale, l'aire protégée et le cours d'eau d'importance culturelle. Le trait le plus distinctif de *Keeping the Land* est qu'il propose une approche holistique de la cohabitation des aires protégées et des aires où la foresterie est possible. Autrement dit, il n'épouse pas le modèle dualiste habituel qui consiste à désigner des espaces différents et mutuellement exclusifs. Andrew Chapeskie et ses collègues (2005 : 17) ont relevé que :

From the beginning of the Whitefeather Forest Initiative, Pikangikum First Nation has called for the holistic approach to their ancestral lands where protection and resource use are tightly integrated through institutions of community stewardship functioning in genuine and respectful partnership with non-native society. In no small part, the Whitefeather Forest Initiative represents an adaptive community development strategy to realize this goal in the context of large-scale forces for development, for protected areas as well as forestry, opportunities from which they and too many other indigenous peoples have been historically excluded.

Cette approche holistique a d'ailleurs été mal perçue par certaines organisations non-gouvernementales (ONG) provinciales et internationales qui exercent un lobby environnementaliste auprès des gouvernements provinciaux (Burlando, 2012 : 122,

143 et suivantes). Depuis le début des années 2000, certaines d'entre elles militent pour la protection totale de 50% de la forêt boréale, c'est-à-dire l'exclusion de toute activité industrielle. Un plan comme celui de la WFI, malgré la volonté exprimée de conduire des opérations forestières guidées par les Aînés et de manière à maintenir les écosystèmes, ne rencontre pas cet objectif. Ces organisations ont alors déploré que l'IZBN favorise une planification « à la pièce », déficiente sur un plan plus global. Leur lobby auprès des gouvernements, combiné à l'opposition de NAN fondée sur d'autres critères (Burlando, 2012 : 122, 124 et suivantes), a engendré des pourparlers pour l'élaboration de la *Loi relative à l'aménagement et à la protection du Grand Nord*.

#### 8.2.4. LA LOI RELATIVE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA PROTECTION DU GRAND NORD

En 2008, dans le contexte où une crise frappait le développement minier dans les régions nordiques (avec la découverte de la chromite du « Ring of Fire »), où le MRNO avait ouvert un dialogue sur la planification territoriale avec NAN et où les ONG environnementalistes faisaient pression pour protéger 50% de forêt boréale, le gouvernement libéral de Dalton McGuinty a annoncé son intention d'améliorer la législation sur la planification territoriale pour la région au nord de l'AOU. La PNP n'est pas touchée par cette quatrième et plus récente initiative de planification territoriale ontarienne dans la région – elle en était alors au stade de l'évaluation environnementale de la WFI selon les propositions contenues dans *Keeping the Land* – mais il est utile d'en faire part, afin de souligner un certain nombre de points.

La *Loi relative à l'aménagement et à la protection du Grand Nord* a été adoptée par la législature provinciale en 2010 après un processus d'élaboration de deux années. Son titre anglais est « *Ontario Far North Act* » (OFNA). Cette loi prescrit un processus mixte de planification entre les Premières Nations et le gouvernement de

l'Ontario.<sup>173</sup> Ses objectifs sont de : 1) « favoriser un rôle important pour les Premières nations dans l'aménagement du territoire »; 2) « protéger les zones à valeur culturelle et les écosystèmes dans le Grand Nord en incluant une superficie d'au moins 225 000 kilomètres carrés dans un réseau interrelié de zones protégées désignées dans les plans communautaires d'aménagement du territoire »; 3) « maintenir la diversité biologique, les processus et fonctions écologiques, y compris le stockage et la séquestration du dioxyde de carbone dans le Grand Nord »; et 4) « permettre un développement économique durable qui profite aux Premières nations » (OFNA, article 5).

Elle propose deux échelles de planification : une pour l'ensemble du Grand Nord – la Stratégie d'aménagement du Grand Nord, et une autre pour les communautés – les plans communautaires. La participation autochtone à la planification territoriale se fait par l'entremise « d'organismes paritaires ». Ceux-ci doivent être composés d'un nombre égal de membres d'une Première Nation avec laquelle le ministre des Richesses naturelles a accepté de travailler et de fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario. Leur mission consiste à fournir des conseils sur la mise en œuvre et la coordination de l'aménagement du territoire et à exercer des fonctions consultatives. Ces organismes paritaires jouent donc un rôle central dans l'élaboration du plan communautaire d'aménagement du territoire. Ils peuvent également émettre des déclarations de principes visant à influencer le Ministre dans l'élaboration et la mise à jour de la Stratégie.

Les points à souligner concernent d'abord le rôle incontournable de la législation provinciale en matière de planification territoriale ontarienne. C'est là une des raisons expliquant l'opposition de NAN à l'adoption de cette loi, malgré l'intérêt qu'elle a

---

<sup>173</sup> La description de l'OFNA donnée ici reprend des parties se trouvant dans Germain (2012b : 104 et suivantes), mais elle en améliore l'interprétation.



suscité lors de son annonce en 2008.<sup>174</sup> NAN y voit un non-respect de ses droits issus de traités et une atteinte au droit à l'autonomie gouvernementale. Deuxièmement, en faisant passer les communautés autochtones d'un rôle de « leadership », tel qu'affirmé dans l'IZBN, à un rôle « significatif » (OFNA, article 5.1), l'OFNA laisse paraître la difficulté de faire coïncider les intérêts des environmentalistes et des communautés autochtones, malgré des convergences favorables aux partenariats. Finalement, comme le remarque Andrew Chapeskie, c'est bien beau d'avoir un plan qui prévoit des aires protégées, mais le défi de créer des retombées économiques dans les communautés demeure entier.<sup>175</sup> C'est là tout l'intérêt de l'approche préconisée par la PNP avec la WFI, et qui a donné lieu à la mise en place de nouvelles institutions de gouvernance territoriale.

### 8.3 LA GOUVERNANCE TERRITORIALE CONTEMPORAINE DE LA PREMIÈRE NATION DE PIKANGIKUM

Même si la création des lots de trappe a engendré des transformations assez importantes dans l'utilisation des ressources et la gouvernance des territoires (Deutsch et Davidson-Hunt, 2010), l'autorité exercée par les maîtres de trappes peut être considérée comme coutumière (Berkes *et al.*, 2009). Ceux-ci ont la responsabilité de connaître leur lot de trappe, ses ressources et leur utilisation optimale. Parallèlement à cette gouvernance coutumière, il y a à Pikangikum une gouvernance communautaire qui repose sur deux piliers : celui du Conseil de bande et celui des Respectables aînés (*Esteemed Elders*), ces derniers jouant un rôle important dans les assemblées communautaires, lesquelles servent à valider les actions du Conseil.

<sup>174</sup> Pour plus de détail sur l'opposition de NAN, voir les communiqués de presse de NAN parus les 2 et 3 juin 2009, le 13 août 2010 et les 17 et 22 septembre 2010, en ligne au : <http://www.nan.on.ca/article/the-latest-news-from-nan-8.asp>. Voir aussi : Burlando (2012 : 132-134).

<sup>175</sup> Communication personnelle d'Andrew Chapeskie, chargé de projets pour la communauté depuis le milieu des années 1990, 24 octobre 2013.



Le Comité de pilotage de la WFI, composé d'une quarantaine de maîtres de trappe et d'Aînés désormais nommés par le Conseil, joue maintenant un rôle central dans la gouvernance territoriale de la PNP, car il est également impliqué dans la gouvernance des entreprises communautaires (*Tribal Enterprises*). En effet, depuis que la planification territoriale de la WFI a été approuvée par le processus ontarien d'évaluation environnementale et que le premier plan d'aménagement forestier de la WFI a été approuvé en 2012,<sup>176</sup> la WFCM a développé un plan d'affaires qui a mené, la même année, à l'incorporation de la *Whitefeather Forest Community Resource Management Authority* (WFCRMA), une corporation sans capital-actions entièrement sous contrôle de la communauté (via le Comité de pilotage), qui contrôle les entreprises communautaires. Les dates importantes de l'histoire de la WFI sont résumées au Tableau 8.1. La gouvernance territoriale des gens de Pikangikum fait intervenir, d'une part, les gouvernances coutumière et communautaire de manière à ce qu'elles soient complémentaires et, d'autre part, une gouvernance corporative fondée sur des impératifs économiques autant que culturels.

#### 8.4 CONCLUSION : UN DÉVELOPPEMENT CULTURELLEMENT PERTINENT

L'histoire de la planification territoriale à Pikangikum commence par une résistance à l'initiative du gouvernement de l'Ontario de planifier le développement de manière centralisée. Ayant réussi à freiner le développement de la foresterie commerciale sur les terres ancestrales, mais également confrontée à de nouveaux défis socio-économiques, la communauté a commencé à réfléchir aux moyens de mettre à jour ses moyens de subsistance – et sa gouvernance – en fonction de la nouvelle réalité économique. C'est ainsi qu'est née la WFI, un projet transformateur pour les membres de la PNP, mais un projet autant orienté vers le changement socioéconomique que vers la continuité culturelle (Chapeskie *et al.*, 2005 : 16).

---

<sup>176</sup> Communication personnelle d'Andrew Chapeskie, 25 octobre 2013.

Près de vingt ans après l'amorce du projet, le bilan est positif : des entreprises communautaires ont été créées et la gouvernance territoriale a été renouvelée. Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la PNP. D'abord, le projet de la WFI propose une approche holistique de la protection du territoire et de la culture anishinabeg des gens de Pikangikum. Autrement dit, la communauté a vu plus loin que le modèle dualiste occidental en matière de protection. Au lieu de chercher à protéger le territoire (et la culture qui y est attachée) en excluant les activités industrielles, la PNP a plutôt cherché à développer des activités industrielles compatibles avec sa culture. Deuxièmement, la PNP a privilégié une approche pragmatique plutôt que de revendication de droits et a su profiter d'une ouverture dans le contexte politique et législatif ontarien pour prendre le leadership dans la planification territoriale sur ses terres ancestrales. Elle a pu, de cette façon, contourner les obstacles découlant de la suprématie de la souveraineté de l'État et le rapport de force inégal qui en résulte dans les processus de négociation territoriale. Troisièmement, la stabilité de la gouvernance communautaire, assurée par les Aînés, a permis la constance des efforts orientés vers la réalisation de la vision à l'origine de la WFI. Ceci a concouru à forger une multitude de partenariats solides qui sont chacun venus contribuer à renforcer la démarche de planification. Quatrièmement, la communauté a investi beaucoup d'efforts dans l'acquisition de connaissances sur le territoire, ce qui lui a permis de développer une expertise locale en systèmes d'information géographique et qui lui permet désormais de mieux gérer ses territoires en fonction des systèmes de connaissance autochtone et occidental. Il reste maintenant à mettre en œuvre la vision d'une foresterie durable portée par les Aînés de Pikangikum depuis les débuts de la WFI. L'avenir dira si l'approche pragmatique préconisée par la PNP, et qui s'inscrit dans une tendance plus générale au développement de la gouvernance à niveaux multiples, était la bonne stratégie à suivre.

Tableau 8.1 Les dates importantes de l'histoire de la WFI

ANNÉE	ÉVÉNEMENT
1970 -	Première initiative de planification territoriale centralisée dans le Nord-Ouest.
1976	<i>Memorandum of Understanding</i> entre le MRNO et Reed Ltd., suivi d'une campagne d'opposition menée par NAN.
1977	Le gouvernement de l'Ontario met sur pied la Commission royale sur l'environnement nordique.
1980	Le gouvernement de l'Ontario publie ses premiers <i>Guidelines for Land Use Planning</i> .
1982	Publication du <i>West Patricia Land Use Plan: Proposed Policy and Optional Plans</i> . Le processus sera abandonné.
1985	La Commission royale sur l'environnement nordique publie son rapport.
1996	Début des échanges entre la PNP et le MRNO concernant la WFI.
1997	Deuxième initiative gouvernementale de planification territoriale pour la portion sud du Nord-Ouest ontarien (la politique <i>Lands for Life</i> ).
1998	Création de la WFMC.
1999	Dévoilement de l'Accord sur les forêts de l'Ontario ( <i>Ontario Forest Accord</i> ).
2000	Le MRNO accepte d'accorder une licence de foresterie commerciale à la WFI à condition qu'il y ait un processus adéquat de planification territoriale.
2000	Dévoilement de la troisième initiative gouvernementale de planification territoriale dans le Nord-Ouest ontarien : l'Initiative des zones boréales nord, reconnaissant aux communautés autochtones un rôle de leadership.
2003	Signature du cadre de référence pour la WFI ( <i>Whitefeather Forest and Adjacent Areas Community-based Land Use Strategy – Terms of Reference</i> ).
2006	Publication par la PNP et le MRNO de " <i>Keeping the Land – A Land Use Strategy</i> " pour la WFI.
2008	Dévoilement de la quatrième initiative gouvernementale de planification territoriale dans le Nord-Ouest ontarien : la <i>Far North Planning Initiative</i> .
2009	La WFI complète le processus ontarien d'évaluation environnementale.
2009	Le Guide ontarien de planification forestière est amendé pour inclure les particularités de la WFI.
2010	Adoption de la <i>Loi relative à l'aménagement et la protection du Grand Nord</i> (OFNA).
2012	Publication du premier Plan forestier de la WFI.
2012	Incorporation de la <i>Whitefeather Forest Community Resources Management Authority</i> , chargée de gérer les entreprises communautaires de la PNP.
2013	La WFI obtient un permis d'aménagement forestier durable de l'Ontario.





## CHAPITRE IX. LE CAS DE LA NATION HAÏDA

La nation haïda au Canada compte plus de 4400 membres, dont la moitié environ habite hors des territoires ancestraux (BCTC, 2012 : 17).<sup>177</sup> Ces territoires constituent l'entièreté d'un archipel d'environ 150 îles autrefois connues sous le nom des Îles de la Reine-Charlotte et désormais nommées Haida Gwaii. Cet archipel se trouve à environ 130 kilomètres au large de la côte de la Colombie-Britannique et à environ 700 kilomètres au Nord de Vancouver. La population totale de l'archipel se situe aux environs de 4300 personnes (2011), dont plus ou moins la moitié est identifiée à la communauté haïda. La portion sud de Haida Gwaii est dédiée à une réserve de Parc national du Canada (et Site du patrimoine haïda), nommée Gwaii Haanas. Les deux communautés haïda et les cinq communautés non-autochtones de Haida Gwaii se situent sur la portion nord de l'archipel, toutes sauf une sur l'île Graham, la plus grande de toutes. Plus d'une centaine de sites historiques de villages haïdas sont repartis sur l'ensemble de l'archipel. Le cas de la communauté haïda du Canada est intéressant pour la communauté de UmM, car à l'instar de cette dernière, celle-ci n'a jamais éteint son titre par voie de traité avec les gouvernements. Elle a plutôt adopté une approche de négociations à la pièce dont la planification territoriale sur Haida Gwaii constitue le plus récent objet d'ententes de portée significative avec le gouvernement provincial. Pour cette raison, le cas de la communauté haïda a aussi un intérêt pour les questions théoriques soulevées dans la première partie de cette thèse. Comme ce fut le cas pour les deux chapitres précédents, ce chapitre présente la gouvernance coutumière des Haïdas, suivie des principaux moments et caractéristiques de la gouvernance partagée, pour finir avec une description de la gouvernance territoriale contemporaine sur Haida Gwaii.

---

<sup>177</sup> Pour les chiffres par conseil de bande, voir :  
[http://www.gov.bc.ca/arr/firstnation/haida\\_nation/default.html](http://www.gov.bc.ca/arr/firstnation/haida_nation/default.html).

### 9.1 LA GOUVERNANCE TERRITORIALE COUTUMIERE

On estime que la population haïda se situait entre 10 000 et 30 000 personnes peu avant les premiers contacts avec les Européens,<sup>178</sup> probablement des Russes. Le premier contact enregistré est cependant celui du navigateur Juan Perez en 1774. Le nom de la Reine Charlotte fut donné à l'archipel en 1787 par le Capitaine George Dixon et c'est en 1846 que la Couronne britannique y étendit sa souveraineté, en même temps que sur l'ensemble de la Colombie-Britannique. Le 19<sup>e</sup> siècle voit ensuite le déclin rapide de la population haïda. Une épidémie majeure de variole frappe en 1862. En deux ans, la population a été tellement réduite que la majorité des villages ont été abandonnés et les survivants se sont regroupés à Masset et Skidegate, les deux seules communautés toujours existantes. La population a continué à décliner, atteignant un creux en 1915, alors que seulement 588 Haïdas ont été recensés (Blackman, 1990: 255).

La gouvernance territoriale traditionnelle des Haïdas reposait sur une organisation sociale clanique très complexe, elle-même basée sur une norme matrilineaire. Les lignées, à la tête desquelles se trouvait un chef masculin,<sup>179</sup> contrôlaient la propriété des biens matériels et immatériels. Ainsi étaient répartis les droits d'utilisation de certaines côtes ou de rivières à saumon, de lacs et de sites de trappe, de plantes comestibles ou de cèdres rouges. Les lignées possédaient aussi des sites pour leurs maisons dans les villages. Ces propriétés pouvaient être transférées à d'autres lignées. La propriété était distribuée par les hôtes lors de cérémonies (*potlatch*) (Blackman, 1990: 249).

L'utilisation traditionnelle des ressources variait régionalement, dépendamment de leur distribution. Règle générale, des périodes d'activité intenses étaient suivies de périodes d'inactivité. Au Nord de l'archipel, l'activité débutait en avril avec la chasse

<sup>178</sup> Centre culturel haïda, tiré d'un panneau d'information de l'exposition permanente.

<sup>179</sup> Les chefs sont héréditaires et la succession va au fils aîné de la sœur aînée du chef.

aux oiseaux de mer et la cueillette de leurs œufs. On commençait aussi la pêche au hareng, dont le meilleur mois était cependant celui de septembre, et la chasse au phoque. En mai-juin, les gens se rendaient aux rivières à saumon sockeye, en juillet-août se faisait le principal de la cueillette des baies, et en octobre les gens se déplaçaient vers les rivières à saumon kéta en même temps que se faisait la chasse aux canards et aux oies et la trappe de la martre et de l'ours. Vers la fin de novembre, les gens se rendaient dans les villages d'hiver avec leurs provisions, où ils restaient jusqu'au printemps (Blackman, 1990: 244-245).

La gouvernance traditionnelle a subi de profonds bouleversements dans les dernières décennies du 19<sup>e</sup> siècle. La Colombie-Britannique a rejoint la Confédération en 1871. En 1876 était adoptée la *Loi sur les Indiens* et, la même année, la première mission chrétienne était établie sur Haida Gwaii ; en 1882, la *Indian Reserve Commission* créait les premières réserves ; en 1883 sont enregistrés les premiers baptêmes, qui coïncident avec l'introduction de la norme patrilinéaire ; en 1884, les potlachs ont été interdits ; puis, les premières écoles résidentielles apparaissent dès le début du 20<sup>e</sup> siècle. Cette suite de perturbations majeures a mis fin au système économique basé sur la propriété des lignées (Blackman, 1990).<sup>180</sup>

Parallèlement, la colonisation était encouragée. Les premiers villages de colons sont fondés entre 1908 et 1914. L'économie de l'archipel se transforme rapidement pour faire place aux industries minière, halieutique (pêcheries) et forestière. Les pêcheries sont devenues très importantes pour la communauté de Masset, alors que la foresterie l'est devenue pour celle de Skidegate (Stearns, 1990: 263).<sup>181</sup> Le travail salarié a altéré, mais n'a pas éliminé, certaines migrations saisonnières liées à l'utilisation des ressources (Stearns, 1990: 263). Quant aux différents moyens d'assimilation des *Affaires indiennes*, ils ont sérieusement affecté l'organisation sociale et l'autorité traditionnelle, mais des éléments traditionnels persistent, comme la norme

<sup>180</sup> Cette information est corroborée par celle se trouvant au Centre culturel haïda.

<sup>181</sup> Stearns (1990) mentionne que c'était le plein-emploi à Skidegate en 1966.

matrilinéaire (informellement), les clans et les chefs héréditaires, bien qu'ils aient perdu de leur importance.

Un ensemble de facteurs a contribué à sonner l'éveil politique des Haïdas au cours des années 1960, mais ce sont les excès de l'industrie forestière qui ont provoqué le début de la lutte politique des Haïdas au cours des années 1970. Cette lutte débute en 1974, dans la foulée de l'effervescence politique créée par le jugement *Calder*, lorsque la déforestation de Gwaii Haanas (la portion sud de l'archipel) s'accélère et menace Aahlí Gwaii (Lyell Island). Le Conseil de bande de Skidegate s'y est opposé pour des raisons culturelles et spirituelles, y voyant une menace à leur relation spéciale avec le territoire. Ces événements marquent le début de la mobilisation politique des Haïdas pour affirmer leurs droits et reprendre le contrôle sur leurs territoires.

## 9.2 LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

Des leaders haïdas se sont rassemblés en 1974 pour créer le Conseil de la nation Haïda (CHN). La création du CHN relève de la volonté des Haïdas de « restructurer leur gouvernance nationale »<sup>182</sup> afin de démarrer les négociations sur leur revendication territoriale. Le financement obtenu à cette fin a permis de commencer les recherches sur l'utilisation traditionnelle du territoire. L'atteinte d'une entente sur les revendications territoriales n'aboutissant pas, le CHN s'est tourné vers d'autres moyens d'affirmer l'autorité haïda et d'exercer un contrôle sur le territoire. Il s'est donc négocié une série d'ententes sur la gestion du territoire, dont une première synthèse est compilée au Tableau 9.1. Des éléments de contexte pour chacune d'elles sont fournis dans les sous-sections suivantes.

---

<sup>182</sup> Centre culturel haïda, tiré d'un panneau d'information de l'exposition permanente.



Tableau 9.1 Les principales ententes pour la gouvernance territoriale sur Haida Gwaii

ENTENTE	PARTIES	ANNÉE	RÉSULTAT
Convention haïda	Leadership de la nation haïda	1974	Restructuration de la gouvernance haïda Création du Conseil de la Nation Haïda (CHN)
<i>South Moresby Agreement</i>	Colombie-Britannique (CB) Canada	1988	Réserve de Parc National du Canada (Particularité : reconnaît la revendication territoriale, mais pas l'autorité haïda)
<i>Gwaii Haanas Agreement</i>	CHN Canada	1993	Ajout de la désignation de site du patrimoine haïda au nom de la réserve de parc national; Cogestion du territoire ( <i>Archipelago Management Board</i> ) (Particularité : accord sur le désaccord à propos du titre et droit de retrait)
<i>Haida Accord</i>	Conseils de bande Chefs héréditaires CHN	1998	Reconnaissance de la Constitution haïda Mise de côté des différends territoriaux internes
<i>General Protocol Agreement on Land Use Planning and Interim Measures</i>	Premières Nations côtières CB	2001	Accord de principe sur la planification territoriale collaborative basée sur les principes de la gestion écosystémique
<i>Haida/BC Protocol Agreement on Land Use Planning and Interim Measures</i>	CHN CB	2001	Accord sur les objectifs et la portée de la planification territoriale stratégique et définition d'un mécanisme de résolution de conflits (Particularité : suspension des actions en justice, sauf la cause TFL 39)
<i>Planning Process Framework Agreement</i>	CHN CB	2003	Définition du processus d'élaboration et d'adoption du plan d'aménagement; mise en place du <i>Forum de planification communautaire</i> .
<i>Letter of Understanding</i>	CHN CB	2005	Protection immédiate de zones sensibles identifiées par le Forum de planification communautaire; Reprise du processus de planification territoriale stratégique et engagement envers une nouvelle approche
<i>Haida Gwaii Strategic Land Use Agreement (SLUA)</i>	CHN CB	2007	Zonage et affectations ( <i>land use objectives</i> ) Processus de consultation sur les objectifs en vue d'un <i>Land Use Objectives Order</i>
<i>Kunst'aa Guu – Kunst'aayah Reconciliation Protocol</i>	CHN CB	2009	Modification législative pour établir un conseil de cogestion à autorité conjointe (le <i>Haida Gwaii Management Council</i> ); définition du processus de consultation ( <i>Solutions Table</i> ) au sein de l'administration provinciale

### 9.2.1 SOUTH MORESBY AGREEMENT

Une fois établi, le CHN a estimé que, sur le plan stratégique, il lui fallait se trouver des alliés. Face à la destruction rapide des forêts, les environmentalistes sont apparus comme des alliés naturels.<sup>183</sup> Parallèlement aux demandes de création d'aires protégées, le CHN a lancé des actions en justice pour stopper le développement (Pinkerton, 1984). Toutes ces demandes et actions se sont soldées par des échecs,<sup>184</sup> et la déforestation s'est poursuivie sur Lyell Island. Le CHN a ainsi reçu, en 1985, un fort appui de ses membres pour bloquer les activités forestières sur l'île. Il a également désigné Gwaii Haanas, la portion sud de l'archipel (qui inclut Lyell Island), site du patrimoine haïda. Ce blocus a poussé les gouvernements fédéral et provincial à agir. En 1988, les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Canada se sont entendus, dans le *South Moresby Agreement*, pour créer une réserve de parc national.<sup>185</sup> Le CHN a cependant dû poursuivre la lutte pour faire reconnaître son autorité sur la région.

### 9.2.2 GWAII HAANAS AGREEMENT

Cette entente lie le gouvernement du Canada et le CHN. Elle a ceci d'original qu'elle reconnaît l'enjeu commun de la protection de Gwaii Haanas au même titre qu'elle reconnaît l'impossibilité de s'entendre sur les questions d'autorité, de souveraineté et de propriété sur Gwaii Haanas. Par le fait même, le CHN annonce qu'il ne reconnaît pas la souveraineté du Canada sur Haida Gwaii et qu'il recherche un degré d'autonomie plus grand que ce qui est permis dans la fédération canadienne à ce

<sup>183</sup> C'est ainsi que fut créée la *Islands Protection Society*, une coalition de groupes environmentalistes locaux et régionaux et d'organisations haïdas.

<sup>184</sup> À ce sujet, voir : Boadhead (1984).

<sup>185</sup> Une réserve de parc national est créée en lieu et place d'un parc national dans les cas où il est impossible pour le gouvernement fédéral d'acquérir la propriété sur le territoire, à cause de l'existence d'un titre aborigène non-éteint et d'une revendication territoriale active. Il s'agit d'une « réserve » au sens propre et non dans le sens de la *Loi sur les Indiens*.

jour.<sup>186</sup> Le CHN et le gouvernement du Canada énoncent leurs points de vue respectifs avant de définir leur relation sur l'enjeu commun de la protection de Gwaii Haanas, appellation remplaçant désormais celle de « South Moresby ».

Un facteur ayant facilité l'entente est la présence et la gestion haïda exercée à partir de 1981 sous le programme des *Haida Watchmen*, qui assure la surveillance des villages historiques et perpétue l'occupation historique du territoire. Parmi les faits saillants de cette entente, on trouve également la création d'un conseil de cogestion (le *Archipelago Management Board* – AMB) et la reconnaissance de l'importance de protéger la culture haïda. Elle permet donc le maintien de l'utilisation traditionnelle des ressources de Gwaii Haanas par les Haïdas.

### 9.2.3 PROTOCOL AGREEMENTS ON LAND USE PLANNING AND INTERIM MEASURES

Alors que Gwaii Haanas était protégé, la foresterie se poursuivait à un rythme jugé alarmant dans la partie nord de l'archipel. Le CHN a alors poursuivi l'affirmation de ses droits territoriaux par la voie des tribunaux en lançant, en 1995, une action en justice contre la compagnie forestière Weyerhaeuser et le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique à propos du renouvellement du permis de sylviculture de la concession n° 39 (*Tree Farm License 39*, ou *TFL 39*), lequel aurait dû obtenir le consentement du CHN.<sup>187</sup>

La déforestation devenait un sujet de préoccupation qui débordait les frontières de Haida Gwaii, un contexte qui a suscité de nouvelles alliances avec les environnementalistes et d'autres Premières Nations de la côte britanno-

<sup>186</sup> Sur les degrés d'autonomie, voir : *supra*. section 5.3.

<sup>187</sup> C'est cette action en justice qui a mené au jugement *Nation haïda* de la Cour suprême du Canada de 2004, lequel oblige les gouvernements à consulter et accommoder les Autochtones lorsqu'il y a existence présumée d'un titre ancestral non éteint.



colombienne.<sup>188</sup> Ce nouveau front commun a favorisé la négociation de deux accords sur la planification territoriale et les mesures intérimaires, signés en 2001 avec le gouvernement de la Colombie-Britannique. Le premier, d'ordre général et impliquant plusieurs Premières Nations côtières, propose un processus collaboratif « inclusif » de planification territoriale qui serait guidé par les principes de la gestion écosystémique.

Le deuxième accord engage le CHN et la province uniquement et il précise les objectifs et la portée de la planification territoriale stratégique. Il a la particularité de suspendre les actions en justice intentées par le CHN, sauf la cause TFL 39, et de proposer un mécanisme de résolution des conflits « de gouvernement-à-gouvernement ». La mise en œuvre de cet accord fait l'objet de l'entente suivante.

#### 9.2.4 QCI/CHN STRATEGIC LAND USE PLAN – PLANNING PROCESS FRAMEWORK

Cette entente définit un cadre stratégique de planification communautaire, mais ne change en rien l'état de la situation à l'égard des compétences : la province et le CHN affirment qu'elle ne vise pas à réduire leur autorité ou à déroger à leurs lois. D'ailleurs, dans l'intervalle entre l'entente précédente et celle-ci, le CHN a lancé une action en justice sur la question du titre haïda.<sup>189</sup> Cette entente est donc « sans préjudice », se voulant plutôt une expression de la volonté des deux parties de « travailler ensemble » sur un processus qui offre l'opportunité de « commencer une réconciliation sur la question du titre et d'accommoder les intérêts haïdas sur Haida Gwaii ». <sup>190</sup>

<sup>188</sup> Pour plus de détail, voir Takeda et Røpke (2010 : 181 et suivantes).

<sup>189</sup> La Déclaration (*Statement of Claim*) du CHN est disponible en ligne au : [http://www.haidanation.ca/Pages/legal/pdfs/Statement\\_of\\_Claim.pdf](http://www.haidanation.ca/Pages/legal/pdfs/Statement_of_Claim.pdf).

<sup>190</sup> *Planning Process Framework*, p. 5 (Disponible en ligne au : [https://www.for.gov.bc.ca/tasb/slrp/lrmp/nanaimo/haidagwaii/docs/Haida\\_Gwaii\\_QCI\\_Framework.pdf](https://www.for.gov.bc.ca/tasb/slrp/lrmp/nanaimo/haidagwaii/docs/Haida_Gwaii_QCI_Framework.pdf)).



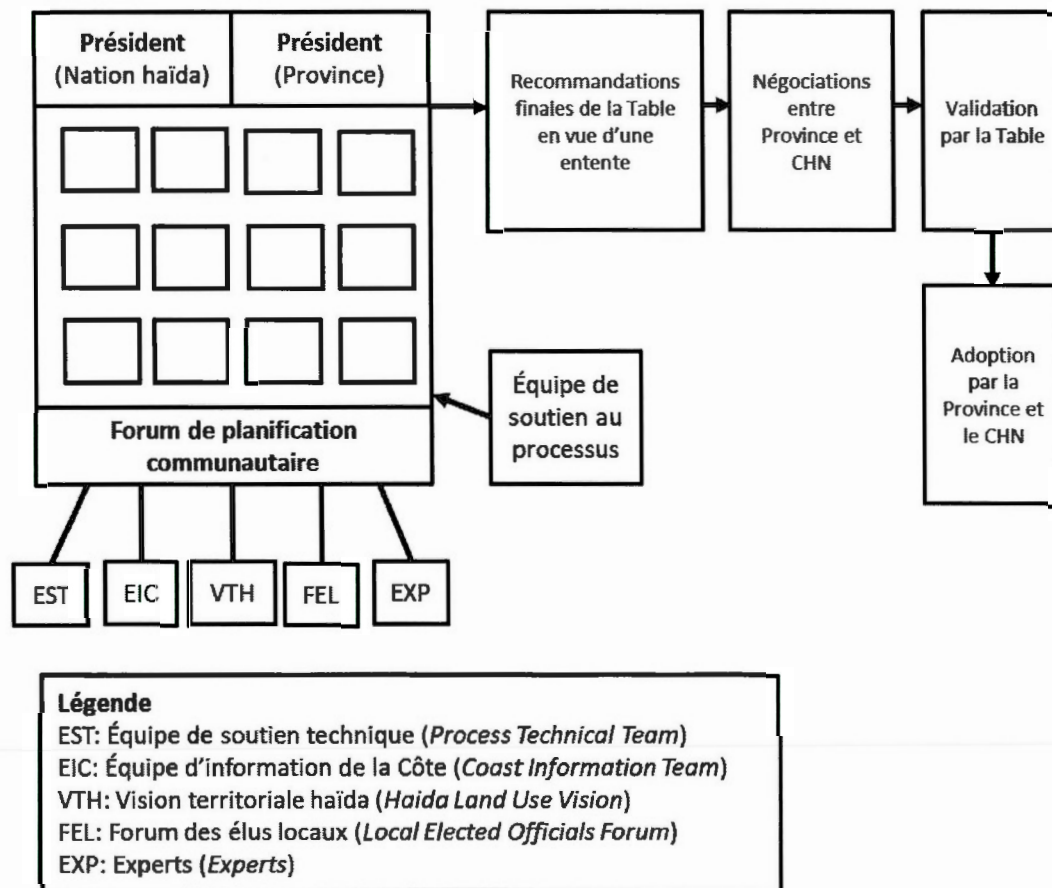
Cette entente a cependant ceci d'unique qu'elle établit un processus conjoint de planification territoriale entre la Colombie-Britannique et une Première Nation. Autrement dit, même si le processus de planification se conforme à la réglementation provinciale, il a ceci de particulier qu'il est cogéré. Les parties se sont donc entendues sur les objectifs (protection de l'intégrité des écosystèmes, maintien des valeurs culturelles et spirituelles, augmentation des opportunités économiques durables, promotion du bien-être communautaire) et sur les résultats (caractérisation et affectation des zones et des unités de planification).

Ainsi, cette entente a formalisé la mise sur pied d'un « Forum de planification communautaire » (*Community Planning Forum*), rassemblant 29 personnes issues d'une quinzaine de secteurs, dont les travaux devaient notamment s'inspirer de la vision territoriale haïda (*Haida Land Use Vision*) (CHN, 2005). La Figure 9.1 donne un aperçu de la composition et du fonctionnement de ce Forum.

Quant à la vision territoriale haïda, elle s'articule autour du mot haïda « *Yah'guudang* », qui exprime le respect pour toutes les formes de vie et la responsabilité des Haïdas à l'égard des générations futures (CHN, 2005 : 4). La première partie du document identifie des éléments clés de la relation des Haïdas avec leur environnement et en offre une description. Il s'agit du cèdre, du saumon, de l'ours noir, des oiseaux, des plantes et des plages. La deuxième partie du document porte sur ce qui doit être fait pour assurer la continuité de la culture haïda et le bien-être économique de toutes les communautés de Haida Gwaii. Elle comprend des cartes identifiant des aires protégées et autres mesures nécessaires pour la conservation des éléments clés présentés dans la première partie.

La vision territoriale haïda a été adoptée par tous les représentants au Forum de planification communautaire, sauf ceux de l'industrie forestière, alors que ceux de la province sont demeurés neutres. Ceci présage le conflit qui a mené à l'entente suivante entre le CHN et la province.

Figure 9.1 Le Forum de planification communautaire sur Haida Gwaii



Source : Traduit et adapté de *Planning Process Framework*, p. 10

### 9.2.5 LETTER OF UNDERSTANDING

En 2004, alors que le Cour suprême préparait sa dernière audition dans la cause TFL 39, les communautés non-autochtones de Haida Gwaii, via leurs institutions municipales, ont exprimé leur confiance envers le CHN en signant des protocoles d'entente (*Protocol Agreements*) reconnaissant le titre haïda d'une part et la propriété privée d'autre part. La Cour suprême a dévoilé son jugement (arrêt *Nation Haïda*), fin 2004, reconnaissant l'obligation de la province de consulter et d'accommoder les Haïdas avant d'accorder, de renouveler ou de transférer un permis de sylviculture.

Malgré ce jugement favorable, et peu avant la conclusion du processus collaboratif de planification, la compagnie Weyerhaeuser a annoncé qu'elle s'était entendue avec la corporation Brascan sur le transfert de ses droits sur TFL 39, et ce sans le consentement du CHN. Puis, peu après la fin des travaux du Forum de planification communautaire, mais avant la publication de son rapport et de ses recommandations, la province approuvait, toujours sans consultation, des coupes forestières sur TFL 39 dans un secteur dédié, dans l'énoncé de vision territoriale haïda, à la protection de cèdres rouges modifiés culturellement. Ceci a provoqué un nouveau blocus, le *Island Spirit Rising*.<sup>191</sup>

Le blocus, appuyé par le CHN et plusieurs groupes de l'archipel, a été initié le 22 mars 2005. À cause de certains facteurs favorables,<sup>192</sup> des négociations intenses ont été entamées dès la 3<sup>e</sup> semaine du blocus, directement avec le bureau du Premier ministre. Après quelques jours de négociations, les parties se sont entendues (cette entente est consignée dans la *Letter of Understanding*) et la province a accepté d'attribuer un statut intérimaire d'aire protégée aux 14 secteurs identifiés dans le document de vision territoriale haïda, en plus d'accorder un permis de sylviculture aux Haïdas et d'offrir une somme compensatoire pour l'exploitation passée.

Cette entente en poche, la province et le CHN ont poursuivi les négociations pour la mise en œuvre d'un plan de développement territorial. Les parties se sont entendues, près de trois ans plus tard (le 12 décembre 2007), sur la planification stratégique du développement territorial sur Haida Gwaii (la *Haida Gwaii Strategic Land Use Planning Agreement*).

---

<sup>191</sup> Pour plus de détail, voir Takeida et Røpke (2010 : 185 et suivantes).

<sup>192</sup> *Ibid.*

### 9.2.6 HAIDA GWAII STRATEGIC LAND USE AGREEMENT

La *Haida Gwaii Strategic Land Use Agreement* (SLUA) est une entente sur la planification territoriale stratégique entre le CHN et la Colombie-Britannique. Elle vise à tenir compte des recommandations émises dans le rapport du Forum de planification communautaire<sup>193</sup> et, plus précisément, à confirmer les vocations du territoire et les objectifs de gestion écosystémique, et à définir un cadre collaboratif de mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

Les parties se sont entendues sur trois vocations (les nouvelles aires protégées, les aires d'opération et les aires à valeur spéciale – voir la carte reproduite à l'Annexe 3). La SLUA porte ainsi la superficie des aires protégées à un total de 52% de l'archipel, en plus de réduire le volume des coupes annuelles et de confirmer le permis de sylviculture accordé aux Haïdas.

L'entente a ceci de particulier qu'elle affirme toujours simultanément que les actions à entreprendre le seront en accord avec les lois et règlements de la province et du CHN. Autrement dit, le CHN utilise cette entente pour exprimer le fait qu'elle exerce une autorité souveraine sur son territoire traditionnel. C'est pourquoi, comme à l'habitude, l'entente stipule qu'il ne s'agit pas d'un traité et qu'elle est sans préjudice à l'égard des négociations territoriales et autres actions intentées en justice, et qu'elle ne définit pas les obligations de consultation et d'accommodement de la province envers les Haïdas. Cette question délicate est abordée dans l'entente suivante.

### 9.2.7 KUNST'AA GUU – KUNST'AAYAH RECONCILIATION PROTOCOL

Le gouvernement de la Colombie-Britannique ne reconnaissait pas le titre aborigène, sous prétexte qu'il avait été éteint lors de l'affirmation de la souveraineté britannique,

<sup>193</sup> Ce rapport est disponible en ligne au :

[http://archive.ilmb.gov.bc.ca/slrp/lrmp/nanaimo/haidagwaii/docs/fin\\_LUP\\_package\\_Jan26-06.pdf](http://archive.ilmb.gov.bc.ca/slrp/lrmp/nanaimo/haidagwaii/docs/fin_LUP_package_Jan26-06.pdf).



et il a refusé de négocier avec les Premières nations jusqu'en 1992. Il s'est alors rendu à l'évidence que la négociation était inévitable et il a créé la *British Columbia Treaty Commission* (BCTC). Les négociations territoriales dans lesquelles la province est engagée doivent alors suivre un processus en six étapes.<sup>194</sup> Même si le CHN avait ouvert dossier à la BCTC en 1993, les négociations tripartites n'ont jamais eu lieu puisque le gouvernement du Canada était réticent à négocier avec des Premières Nations qui poursuivaient des actions en justice pour des causes liées aux droits autochtones. Or, l'action en justice concernant la TFL 39 a été lancée dès 1995, ne permettant pas aux négociations de débiter.

En 2005, le gouvernement de la Colombie-Britannique, alors dirigé par Gordon Campbell, s'est engagé dans une « nouvelle relation » (*The New Relationship*) avec les Premières Nations (BCTC, 2005 : 12 et suivantes). Dans un document à cet effet,<sup>195</sup> le gouvernement affirme reconnaître que la réconciliation exige une relation continue et multidimensionnelle. Il souhaite articuler cette relation autour de nouvelles approches de partage des revenus et de gestion coopérative (cogestion). Construisant sur les acquis de la SLUA, le CHN et le gouvernement provincial ont alors négocié un protocole d'entente sur la réconciliation : le *Kunst'aa Guu – Kunst'aayah Reconciliation Protocol* (KKRP). La *BC Treaty Commission* y voit un progrès majeur dans la relation entre les deux gouvernements, mais elle reconnaît également que cette réalisation ne s'insère pas de manière évidente dans son cadre de négociation avec les Premières Nations (BCTC, 2010 : 30).

Le KKRP vise spécifiquement la gestion des ressources naturelles sur Haida Gwaii. Les parties reconnaissent, comme ce fut le cas dans le *Gwaii Haanas Agreement*, qu'elles ont des conceptions différentes de la souveraineté et de la propriété sur Haida Gwaii, mais qu'elles désirent néanmoins partager leur pouvoir décisionnel et

<sup>194</sup> Pour la description des six étapes, voir la page web du site internet de BCTC : <http://www.bctreaty.net/files/sixstages.php> (consultée le 24 août 2014).

<sup>195</sup> Reproduit dans (BCTC, 2005 14 et suivantes).

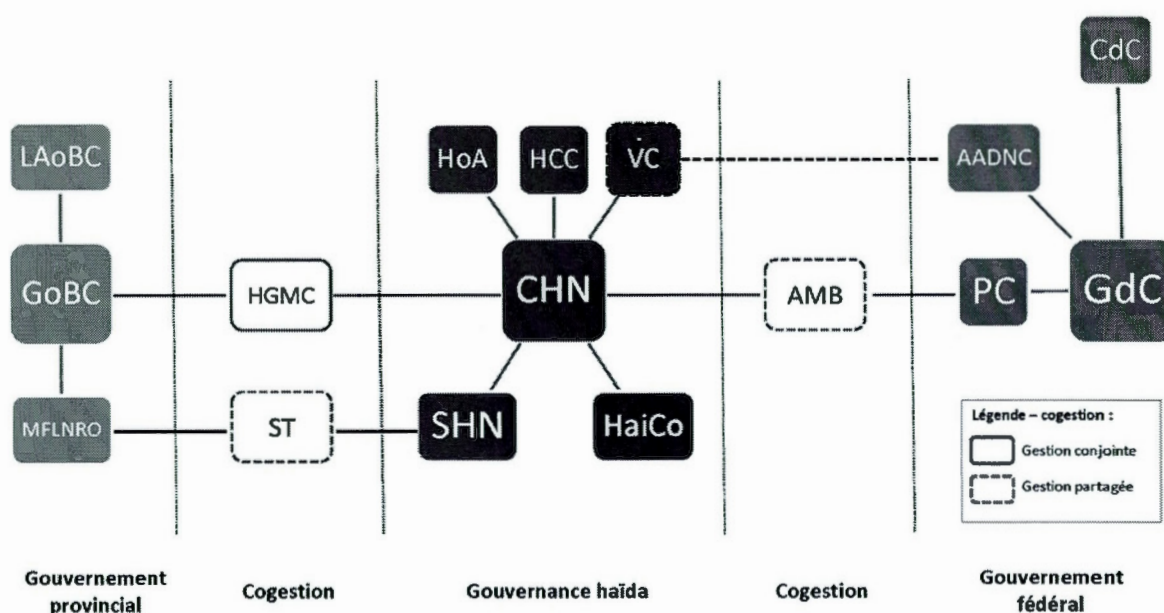
travailler sur un processus incrémental de réconciliation des titres haida et de la Couronne. Ce protocole d'entente porte principalement sur la création de deux organismes de cogestion et sur le partage des revenus générés par le marché des crédits carbone, dans lequel Haida Gwaii est bien positionné vu l'importance de la superficie des aires protégées. Les profits ainsi générés contribueront éventuellement à la mise en œuvre de l'entente.

Quant à la cogestion, elle prend forme à travers la création d'un conseil de gestion conjointe, le *Haida Gwaii Management Council* (HGMC), où la province et le CHN ont des responsabilités égales, et d'une table de gestion des opérations (émissions de permis, etc.), la *Solutions Table*, où l'autorité provinciale est partagée avec le CHN. La création de ces organes de cogestion a exigé des modifications législatives, adoptées peu après dans une loi de l'assemblée législative de la province, la *Haida Gwaii Reconciliation Act*.<sup>196</sup> Avec ce protocole d'entente sur la réconciliation, la structure de la gouvernance territoriale sur Haida Gwaii a pris sa forme actuelle, schématisée dans la Figure 9.2. La prochaine section vise à en faire la description.

---

<sup>196</sup> C'est dans cette loi, notamment, que le nom officiel des « Îles de la Reine-Charlotte » a été changé pour « Haida Gwaii ». À noter également que le CHN a adopté sa *Haida Stewardship Law* pour donner force de loi à l'entente et créer le HGMC.

Figure 9.2 Schéma de la gouvernance territoriale sur Haida Gwaii



Acronymes	
<b>Gouvernement provincial</b>	
LAoBC	Legislative Assembly of British Columbia
GoBC	Government of British Columbia
MFLNRO	Ministry of Forests, Lands and Natural Resources Operations
<b>Cogestion avec la province</b>	
HGMC	Haida Gwaii Management Council
ST	Solutions Table
<b>Gouvernance haïda</b>	
HoA	House of Assembly
HCC	Hereditary Chiefs Council
VC	Village Councils
CHN	Council of the Haida Nation
SHN	Secretariat of the Haida Nation
HaiCo	Haida Enterprise Corporation
<b>Cogestion avec le gouvernement fédéral</b>	
AMB	Archipelago Management Board
<b>Gouvernement fédéral</b>	
CdC	Chambre des Communes
GdC	Gouvernement du Canada
AADNC	Affaires Autochtones et Développement du Nord Canada
PC	Parcs Canada

### 9.3 LA GOUVERNANCE TERRITORIALE CONTEMPORAINE SUR HAIDA GWAIL

#### 9.3.1 LA GOUVERNANCE HAÏDA

Deux documents sont centraux dans la définition de la gouvernance haïda. Il s'agit de la Constitution haïda (CHN, 2010) et de l'Accord haïda (*Haida Accord*).<sup>197</sup> La première date de 1987 (puis amendée à quelques reprises) et décrit le rôle et les responsabilités des différentes composantes de la gouvernance haïda. Le deuxième date de 1998 (puis renouvelé à quelques reprises depuis) et il rallie les chefs héréditaires, les chefs de village et le président du CHN pour affirmer l'unité de la nation et la volonté de gérer les conflits à l'interne.

Parmi les institutions de la gouvernance haïda, on trouve la *House of Assembly*, qui est l'organe législatif du gouvernement haïda. Une assemblée générale est tenue une fois par année. Le CHN et les différents comités y rendent des comptes, alors que les citoyens y posent des questions et font des commentaires. Le *Hereditary Chiefs Council* (« Conseil des chefs héréditaires ») constitue une formalisation de la gouvernance traditionnelle basée sur la norme matrilineaire et le système des clans. Un individu devient chef de clan lors d'une cérémonie de potlatch. Ainsi, bien qu'il y ait 33 clans chez les Haïdas, il y a présentement 20 chefs héréditaires qui ont respecté cette règle. Ils se rencontrent mensuellement pour discuter des affaires courantes de la nation et leur approbation est nécessaire pour un certain nombre de décisions. Les *Village Councils* sont une création de la *Loi sur les Indiens* récupérée à des fins d'administration locale des services pour les communautés de Masset et Skidegate. Ils sont représentés dans plusieurs comités du CHN.

---

<sup>197</sup> La version de 1998 de l'Accord haïda est disponible en ligne au :  
[http://www.haidanation.ca/Pages/governance/pdfs/the\\_haida\\_accord.pdf](http://www.haidanation.ca/Pages/governance/pdfs/the_haida_accord.pdf).



### 9.3.1.1 LE COUNCIL OF THE HAIDA NATION

Le CHN est le gouvernement de la nation haïda. Il a pour mandat, notamment, de protéger la culture et le patrimoine haïda et de faire progresser la souveraineté, l'indépendance et l'autosuffisance de la nation (CHN, 2010 : A.8.S2 et A.8.S3). Il se compose d'un président et d'un vice-président, élus pour des mandats de trois ans, ainsi que de représentants régionaux et locaux. Il y a quatre représentants pour chacune des deux régions de Haida Gwaii (Masset et Skidegate), et quatre représentants répartis entre les autres régions hors-Îles (Prince-Rupert et Vancouver), pour un total de 12 représentants. Il y a aussi un représentant nommé par chacun des *Village Councils*. La gestion des affaires courantes est assurée par un comité exécutif et l'ensemble des représentants se rassemble au minimum quatre fois par an pour valider les décisions. Le CHN héberge également différents comités pour l'aider à poursuivre son mandat. On compte parmi ceux-ci un *Heritage and Natural Resources Committee* et un *Reconciliation of Title Committee*.

La branche administrative du CHN est le *Secretariat of the Haida Nation* (SHN). Le SHN comprend plusieurs départements, dont un pour les ressources naturelles. C'est le SHN qui a la responsabilité de gérer les données géographiques qui servent autant à la cause du titre haïda qu'à la gestion de l'exploitation des ressources naturelles dans le respect du patrimoine et de la culture haïdas. Il mène aussi les programmes de surveillance de la forêt, d'archéologie et de repérage du patrimoine. Le SHN a également la responsabilité de gérer le trésor haïda et les différentes participations commerciales (*holdings*) de la nation.

### 9.3.1.2 LA HAIDA ENTERPRISE CORPORATION

En 2009, dans le but de générer des revenus pour atteindre l'indépendance économique et d'accroître la qualité de vie des Haïdas, le CHN a regroupé plusieurs intérêts commerciaux sous une entité incorporée nommée HaiCo (*Haida Enterprise*

*Corporation*). Les objectifs de HaiCo sont de trouver un équilibre entre les intérêts sociétaux, environnementaux et économiques de la nation, de générer des emplois et des opportunités d'affaire et de générer des revenus qui pourront être réinvestis au bénéfice des membres de la nation.

HaiCo est un acteur non-négligeable de la gouvernance territoriale sur Haida Gwaii, car ses plus importantes activités commerciales sont dans les domaines de la foresterie, de l'énergie, du tourisme, des pêches et de l'aquaculture. La relation entre HaiCo et le CHN est définie dans la *Letter of Expectations*<sup>198</sup> et est schématisée à la Figure 9.3. La planification stratégique de l'entreprise est élaborée conjointement par le conseil d'administration de HaiCo et le CHN.

La gouvernance haïda fait donc intervenir et collaborer les formes traditionnelles et contemporaines de gouvernement, et ces formes contemporaines ne se limitent pas simplement à mimer les institutions majoritaires. Ceci dit, le CHN exerce un leadership solide, axé sur l'affirmation de la compétence des Haïdas à gérer les ressources naturelles. Il semble que cette approche de la gouvernance territoriale soit stratégiquement rentable sur le plan politique, car elle exige d'acquérir toute l'information possible sur le territoire, ce qui sert simultanément la reconnaissance du titre haïda et la démonstration de la capacité à gérer les ressources de manière durable et profitable.

### 9.3.2 LA COGESTION DU TERRITOIRE ET DES RESSOURCES SUR HAIDA GWAII

La gouvernance haïda s'étend à la cogestion du territoire et des ressources naturelles. Cette cogestion s'exerce autant avec le gouvernement provincial pour les terres de la Couronne qu'avec le gouvernement fédéral pour les terres du Canada, lesquelles

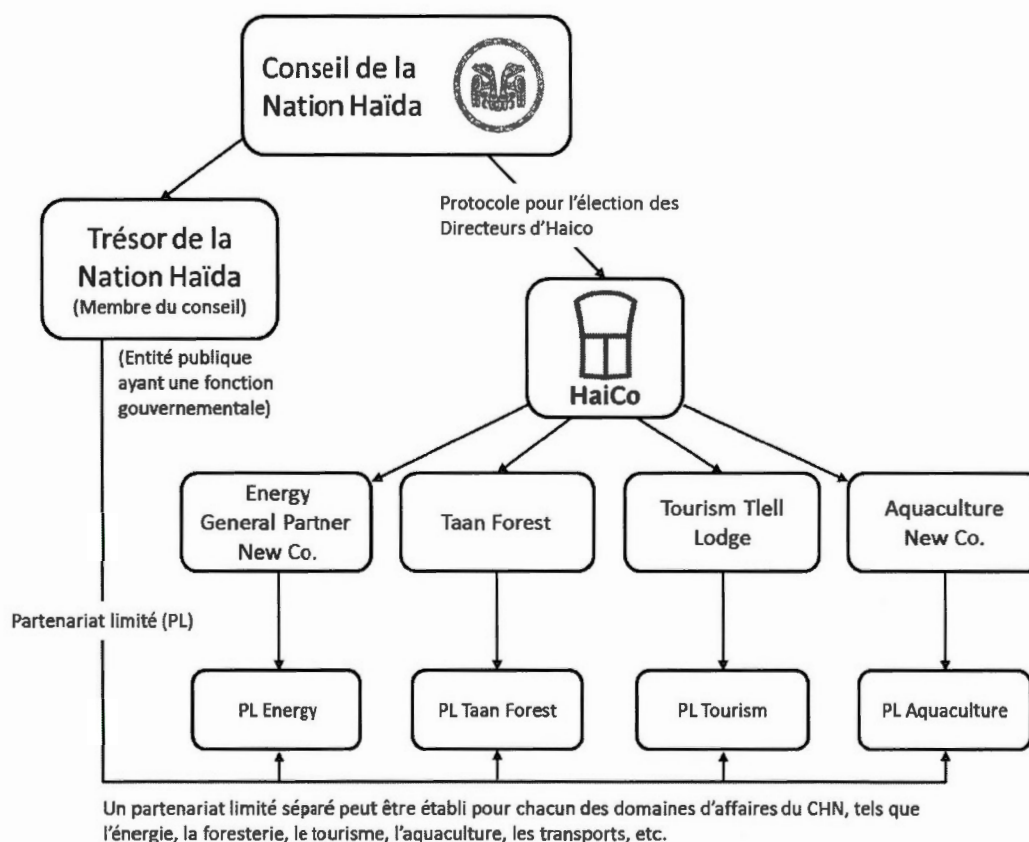
---

<sup>198</sup> Cette entente est disponible en ligne au : <http://www.haico.ca/downloads/letter-of-expectation.pdf>

comprennent les « réserves indiennes » et la réserve de Parc national (et Site du patrimoine haïda) de Gwaii Haanas.

Il n'est pas nécessaire de s'attarder à la relation entre les *Village Councils* et le Ministère des affaires autochtones et du Nord Canada, autrement que pour mentionner qu'il est controversé de parler de cogestion dans les circonstances. Il reste néanmoins que dans le cas des Haïdas, cette institution d'origine coloniale a été intégrée à la gouvernance haïda et que dans les limites de la *Loi sur les Indiens*, elle dispose d'une certaine autonomie, somme toute relative mais tout de même existante, comme c'est le cas pour ITUM.

Figure 9.3 La gouvernance du développement économique de la Nation Haïda (2012)



Source : Traduit et adapté de (<http://www.haico.ca/home/organizational-structure>)

Aux fins de cette étude comparée, le cas du *Archipelago Management Board* et ceux créés par le KKR (Haida Gwaii Management Council et Solutions Table) sont décrits dans les sous-sections suivantes. À noter d'emblée qu'il existe deux formules de partage de l'autorité créées sous le KKR, soit la gestion conjointe (*joint decision-making*) et la gestion partagée (*shared decision-making*). La première s'applique au HGMC et la deuxième, à la *Solutions Table*.

### 9.3.2.1 LE ARCHIPELAGO MANAGEMENT BOARD

Créé en 1993 sous l'Entente de Gwaii Hanaas (*Gwaii Hanaas Agreement*), l'AMB a la responsabilité de la planification, de l'exploitation et de la gestion de la réserve de Parc national et Site du patrimoine haïda de Gwaii Hanaas. Son autorité s'est étendue à la portion marine du site en 2010 après la signature de la *Gwaii Hanaas Marine Agreement*. L'AMB est alors passé de quatre membres (deux nommés par le CHN et deux par le gouvernement du Canada) à six membres (un de plus nommé par le CHN et un autre nommé par Pêches et Océans Canada).

Bien qu'en théorie, l'autorité ultime revient au gouvernement du Canada, les décisions de l'AMB sont rarement sinon jamais renversées par celui-ci. Les facteurs suivants en sont responsables : 1) l'AMB fonctionne sur la base de décisions consensuelles (selon l'article 5 de l'entente); 2) il y a dans l'entente un accord sur le désaccord en ce qui regarde le locus de l'autorité suprême; 3) il y a un mécanisme de résolution des conflits qui incite le gouvernement du Canada et le CHN à négocier avant de procéder aux décisions unilatérales, et; 4) il y a suffisamment d'autorité déléguée pour que l'AMB n'ait pas recours aux niveaux supérieurs de gouvernement.

L'AMB est une histoire de succès depuis plus de 20 ans. Les facteurs expliquant ce succès sont les suivants : 1) la volonté partagée d'atteindre le consensus; 2) la non-utilisation de ce véhicule pour faire avancer les dossiers politiques du CHN; 3) la relation basée sur la confiance mutuelle; 4) l'égale mise en valeur des attributs de



parc national et de site du patrimoine haïda, et; 5) la nomination de membres issus de la communauté.

### 9.3.2.2 LE HAIDA GWAII MANAGEMENT COUNCIL

Le HGMC est une instance décisionnelle de niveau stratégique développée dans le KKR, et créé sous l'autorité conjointe de la province (par l'entremise du *Haida Gwaii Reconciliation Act*) et du CHN (par l'entremise du *Haida Stewardship Act*). Ses décisions ne peuvent pas être amendées ou renversées par les gouvernements. Il est composé de cinq représentants. Chacune des parties au KKR en nomme deux et le président est nommé conjointement. Les décisions doivent être consensuelles, sinon elles sont soumises au vote.

Selon la loi qui l'établit, le HGMC détient cinq grandes responsabilités, soit : 1) mettre en œuvre la SLUA et amender le protocole de réconciliation, si nécessaire ; 2) mettre en œuvre et amender si nécessaire les objectifs forestiers définis dans le processus de planification territoriale ;<sup>199</sup> 3) déterminer le volume annuel des coupes forestières ; 4) approuver les plans de gestion des aires protégées identifiées dans la SLUA, et ; 5) développer des politiques d'identification et de conservation des sites patrimoniaux. Ses responsabilités pourraient être étendues et le prochain secteur sera probablement celui de l'industrie minière.<sup>200</sup>

Le HGMC est encore trop jeune pour qu'on puisse tirer des leçons et évaluer son succès. Cependant, on peut attribuer sa création à l'expérience positive de l'AMB, à la reconnaissance de la relation spéciale des Haïdas avec le territoire et de l'importance stratégique de la planification territoriale et à la bonne foi et la créativité des dirigeants de l'époque (Guujaaw et Gordon Campbell). Le HGMC demeure

<sup>199</sup> Il s'agit de la responsabilité la plus controversée, car les objectifs sont définis selon les termes de la loi provinciale.

<sup>200</sup> Communication personnelle de Derek Thompson, *Chair, Haida Gwaii Management Council*, 31 octobre 2013.

toutefois une institution fragile, car elle dépend d'un engagement continu des gouvernements, tant sur le plan budgétaire que relationnel, et de la stabilité d'une structure administrative toujours en développement. Il requiert aussi l'acceptation par les communautés non-haïda de l'ascendant haïda sur les questions de planification et de gestion territoriale.<sup>201</sup>

### 9.3.2.3 LA SOLUTIONS TABLE

Alors que le HGMC se situe au niveau stratégique, la *Solutions Table* (ST) se situe au niveau des opérations. Elle vise à assurer l'obligation légale de consulter et d'accommoder les Haïdas en matière d'exploitation des ressources naturelles, tout en améliorant l'efficacité du processus d'attribution des permis et licences exigés par les lois provinciales. Elle intègre le gouvernement haïda dans le processus de révision et d'approbation des demandes d'exploitation des ressources naturelles. Elle est conçue comme un forum favorisant les discussions constructives. Il s'agit d'une instance de révision et d'analyse des projets requérant une approbation (permis, licence, etc.). Ce n'est donc pas une instance décisionnelle.<sup>202</sup>

La ST se compose de quatre représentants, dont deux nommés par le CHN et deux nommés par le gouvernement provincial. La partie provinciale reçoit les demandes pour l'exploitation ou l'administration des ressources naturelles sur Haida Gwaii, puis les soumet à la ST. Cette dernière les transmet au SHN, qui les classe selon deux scénarios de révision, le premier plus expéditif et le deuxième requérant un examen plus en profondeur.<sup>203</sup> Les dossiers sont ensuite renvoyés à la ST, qui est responsable d'appliquer les décisions prises par le HGMC, tout en protégeant la confidentialité

---

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Solution Table Terms of Reference (TOR)*, version obtenue de Len Munt, *District Manager* à FrontCounter BC, Forests, Lands and Natural Resources Operations.

<sup>203</sup> À noter que ce processus ne s'applique pas aux projets requérant une évaluation environnementale telle que prévue dans la loi provinciale.

des données culturelles privées qui ont justifié les recommandations faites aux décideurs de chacune des parties.

Sur le plan du fonctionnement, les deux parties reconnaissent que la ST en est encore à se perfectionner. Len Munt, le *District Manager* pour le Ministère des ressources naturelles de la province, admet que les modifications et ajustements seraient plus faciles à adopter si le concept de la ST n'avait pas été arrêté dans une loi provinciale, car les changements législatifs sont plus difficiles à réaliser que les changements institutionnels. La ST demeure néanmoins une expérience satisfaisante pour les deux parties et dont le succès dépend beaucoup de la capacité des Haïdas à gérer l'ensemble de l'information géographique concernant leur territoire.

#### 9.4 CONCLUSION : LA PLANIFICATION TERRITORIALE COMME ÉLÉMENT DE STRATÉGIE POLITIQUE

Le cas des Haïdas montre comment les changements peuvent être difficiles à provoquer : les institutions provinciales ont été peu flexibles jusqu'à tout récemment. Cependant, les ressources communautaires et la mobilisation collective sont parvenues à faire changer les choses. Aujourd'hui, les Haïdas sont dotés d'une structure de gouvernance politique efficace et bien ordonnée, comme en témoigne le succès avec lequel ils ont négocié leurs ententes sur la PTA avec les gouvernements et que les mécanismes de cogestion du territoire et des ressources qui en sont issus fonctionnent assez bien.<sup>204</sup>

Tous les observateurs s'entendent pour dire que la situation a considérablement progressé sur Haida Gwaii au cours des deux dernières décennies, et encore plus

---

<sup>204</sup> Communications personnelles de Derek Thomson, *Chair, Haida Gwaii Management Council*, 31 octobre 2014; et de Ernie Gladstone, *Superintendent, Gwaii Hanaas National Park Reserve and Haida Heritage Site*, et Cindy Boyko, *Community Board member (CHN – Skidegate), Archipelago Management Board*, 4 novembre 2014.

significativement lors de la dernière. Ces progrès sont en grande partie le fruit de négociations, généralement difficiles, entre les gouvernements. Sans stopper les négociations, dont l'objectif est la réconciliation du titre haïda avec celui de la Couronne, les Haïdas doivent maintenant consolider les acquis et apprivoiser les nouvelles institutions de la gouvernance territoriale. Il y a là un défi important, car il est parfois plus difficile de maintenir l'unité de la nation dans la gestion des affaires courantes que dans la confrontation avec d'autres gouvernements.

Dans la perspective où l'expérience haïda peut inspirer d'autres Premières Nations dans leur quête de contrôle sur leurs territoires ancestraux, les facteurs suivants peuvent être relevés pour expliquer son succès :

1. les Haïdas ont accordé une importance particulière à la gestion de l'information géographique avant même de négocier la planification territoriale avec la province;
2. la planification territoriale s'inscrit dans une stratégie plus large d'affirmation de l'autorité et de la souveraineté haïda sur le territoire;
3. les Haïdas ont utilisé des «leviers juridiques » pour renforcer leur rapport de force lors des différentes négociations (Nation Haïda c. R.; la déclaration du titre haïda devant la cour de Colombie-Britannique de 2002);
4. les actions citoyennes (plocus) ont été menées ou appuyées par le gouvernement haïda;
5. les Haïdas ont toujours réussi à se trouver des alliés stratégiques;
6. le processus collaboratif de planification territoriale a constitué une occasion de renforcer les relations avec les autres parties prenantes non-autochtones;
7. les différentes ententes sont non-contraignantes, dans la mesure où chaque partie peut s'en retirer à tout moment et recommencer un processus de négociation.



Le cas des Haïdas nous enseigne finalement comment la planification territoriale peut faire partie d'une stratégie de négociation territoriale « à la pièce » et incrémentale, où le titre haïda est préservé. Ces conclusions sont discutées plus en profondeur dans le chapitre suivant, en rapport avec les questions que se pose la communauté de UmM par rapport à son projet de PTA et avec les questions plus théoriques soulevées dans la première partie de cette thèse.



## CHAPITRE X. COMPARAISON ET DISCUSSION

Les cas étudiés dans les chapitres précédents montrent que la PTA, pour se réaliser, requiert d'une part la mobilisation de la communauté autour d'une vision territoriale et d'autre part l'ouverture des gouvernements non-autochtones à partager la gouvernance territoriale. Une telle ouverture est rendue possible par l'obligation constitutionnelle de ces gouvernements de clarifier la question du titre de propriété sur le territoire, lorsque le titre aborigène n'a pas été éteint par voie de traité, et de consulter et accommoder les Autochtones lorsque leurs droits ancestraux ou issus de traités sont mis en cause par les projets de développement.

Les trois cas de PTA décrits dans cette thèse rencontrent les trois différents contextes dans lesquels les gouvernements canadiens sont obligés d'adapter leur gouvernance à la présence autochtone sur le territoire. Premièrement, le cas des Cris d'Eeyou Istchee correspond aux circonstances où la relation entre les Autochtones et l'État est définie dans un traité dit « moderne », une entente « globale » sur les revendications territoriales d'une nation autochtone. Deuxièmement, les Anishinabeg de Pikangikum détiennent plutôt une entente « historique » qui les a privés d'une grande partie de leurs droits sur leurs terres ancestrales, mais les tribunaux ont reconnu (dans l'arrêt *Mikisew* de la Cour suprême, 2005) que de tels traités n'épargnaient pas les gouvernements du devoir de consulter et d'accommoder les communautés autochtones concernant les projets de développement affectant leurs territoires ancestraux. Troisièmement, ce devoir de consulter et d'accommoder, défini par la Cour suprême dans l'arrêt *Nation Haïda* de 2004,<sup>205</sup> s'appliquait initialement aux communautés autochtones dont le titre n'a jamais été éteint par voie de traité. Le dernier cas étudié dans cette thèse est précisément celui de la nation haïda.

---

<sup>205</sup> Pour plus de détail, voir : *Supra.* section 5.2.1.

La sélection de ces trois cas a été faite en concertation avec ITUM, qui déplore le fait que les Innus de Uashat mak Mani-Utenam ne participent pas suffisamment au développement économique de leur territoire ancestral, le Nitassinan. L'occupation et l'utilisation innue du Nitassinan est considérée essentielle à la continuité de la culture innue. Le développement économique qui s'y fait n'est cependant pas adapté aux particularités de la culture innue. Pour remédier à ce problème, les Innus souhaitent mettre à jour leur gouvernance territoriale et occuper un rôle prépondérant dans la planification territoriale de Nitassinan, à l'instar d'autres Premières Nations au Canada. La première partie de ce chapitre de discussion des résultats vise à rassembler des éléments de réponse aux questions que se pose la communauté en prévision de son projet de planification territoriale. La PTA revêt également un intérêt pour les questions théoriques soulevées au chapitre III. Celles-ci sont discutées dans la deuxième section de ce chapitre.

#### 10.1 ÉLÉMENTS DE RÉPONSE AUX QUESTIONS DE UASHAT MAK MANI-UTENAM

Compte tenu des enjeux territoriaux de UmM présentés au chapitre VI et qui amènent à réfléchir sur la nécessité ou non de négocier une entente territoriale avec les gouvernements, ITUM peut se demander s'il désire intégrer le processus de régionalisation de la planification territoriale québécoise ou s'il est préférable d'envisager d'autres avenues. À cet égard, le cas des Cris d'Eeyous Istchee est intéressant, car il illustre comment une Première Nation peut trouver un équilibre entre les planifications territoriales autonome et partagée, en s'appropriant les outils existants et en les adaptant à ses besoins. Il est trop tôt pour tirer des conclusions de l'expérience de planification territoriale crie, mais il faut tout-de-même souligner l'importance accordée par les Cris au développement des capacités communautaires



pour la gestion du territoire et de ses ressources aux échelles tant locale que régionale, préalablement à leur prise en charge de la planification territoriale.

L'approche poursuivie par la PNP est également porteuse d'enseignements, car il s'agit d'un projet entièrement endogène à la communauté, qui a décidé de mettre en valeur ses terres ancestrales pour concilier les développements économique et communautaire et ce, en accord avec sa culture. En conséquence, le projet a été mené en concertation avec le leadership des aînés et selon des normes élevées d'acquisition et de gestion des connaissances sur le territoire à des fins de planification. La vision qui s'est dégagée de la démarche communautaire est en accord avec la culture anishinabeg, même si cela implique des activités forestières commerciales. L'approche de Pikangikum a d'ailleurs contribué à inspirer les deux plus récentes initiatives de planification territoriale du gouvernement de l'Ontario, l'IZBN et l'OFNA, ce qui n'est pas étranger au fait que la communauté a privilégié une approche pragmatique qui évite de soulever des revendications concernant leur droit à l'autonomie gouvernementale.

Le cas de la Nation Haïda est similaire à celui de la PNP à plusieurs égards, spécialement du point de vue de la prise en charge communautaire du développement économique. Toutefois, le cas haïda est particulièrement inspirant pour ITUM du point de vue stratégique, quant à la place qu'occupe la planification territoriale dans la question plus générale de la souveraineté sur le territoire et du contrôle sur l'exploitation de ses ressources. Les Haïdas ont réussi à s'imposer comme des acteurs incontournables du développement économique sur Haida Gwaii et ce sans devoir renoncer à leur titre aborigène, mais plutôt en amenant les gouvernements fédéral et provincial à accepter qu'il y ait désaccord sur ce sujet (autrement dit, qu'il y ait accord sur le désaccord). Les Haïdas ont employé à cette fin des actions citoyennes (des blocus) et des leviers juridiques (principalement dans la cause TFL 39 contre Weyerhaeuser, qui a mené à l'arrêt *Nation Haida* de la Cour suprême du Canada), tout

en s'alliant à des groupes d'intérêt ou à la population locale non-autochtone, pour défendre le territoire contre l'exploitation non-durable de ses ressources. Les Haïdas ont ainsi acquis une position de force dans leurs négociations politiques pour la gestion des ressources naturelles et du développement économique, ce qui leur a permis de faire des gains de manière graduelle, par une succession d'ententes sur la gestion des ressources naturelles (d'abord au sud d'Haida Gwaii dans la réserve de Parc national et site du patrimoine haïda de Gwaii Hanaas, puis au nord de l'archipel, principalement en matière d'aires protégées et de foresterie).

Les différents contextes d'obligation des gouvernements à consulter et à accommoder les Autochtones ne semblent pas influencer significativement les résultats en matière de PTA, mais ils affectent les processus de négociation. Ainsi, dans les trois cas, la planification territoriale s'est avéré un enjeu stratégique majeur, mais les communautés ont dû développer une relation et négocier des ententes de différents types avec les gouvernements provinciaux. Les cas étudiés dans cette thèse suggèrent que le succès de la PTA dépend davantage du leadership et de l'unité propre à la communauté, qu'à des facteurs externes liés au contexte juridique de l'obligation des gouvernements à consulter et accommoder les Autochtones ou au contexte législatif de la province concernée.

La mobilisation de la communauté et son unité dans la poursuite du projet apparaît ainsi comme un facteur déterminant, particulièrement à cause du fait que les gouvernements avec lesquels il faut négocier peuvent percevoir la PTA comme une remise en cause de leur légitimité. À cette fin, un exercice de vision peut jouer un rôle fondamental, car il permet d'impliquer la communauté dans la définition des objectifs. Il devrait, de plus, en résulter une vision adaptée à la culture locale et davantage susceptible de générer des retombées positives. Cependant, se limiter à une vision culturellement adaptée risque d'échouer si elle est en porte-à-faux avec la vision des autres utilisateurs du territoire. Le cas des Cris est instructif à cet égard, car

une planification intégrée du territoire ne s'est pas réalisée tant que la vision territoriale ne s'est pas élargie suffisamment pour être interculturelle, c'est-à-dire largement partagée par les populations autochtone et non-autochtone concernées. L'incompatibilité des visions territoriales crie et québécoise, qui sont longtemps demeurées imprécises, entravait la négociation d'une entente entre les parties.

Les avantages que procure une vision interculturelle sont d'autant plus importants qu'une telle vision facilite la formation d'alliances extra-communautaires. Ces alliances ou autres connivences représentent un autre facteur de succès important, car elles contribuent à établir un rapport de force favorable dans les négociations avec les gouvernements. Ces alliances peuvent se créer à plusieurs échelles – locale, supra-locale, régionale, provinciale, nationale et fédérale. Parmi toutes celles-ci, le cas des Haïdas suggère que la qualité des relations intercommunautaires aux échelles locale, supra-locale et régionale, en permettant les actions en commun, favorise l'accélération des gains effectués par la communauté autochtone. Le développement économique est généralement rassembleur à cet égard. Sans de telles alliances, une entente sur la planification territoriale peut être plus difficile à atteindre et requérir davantage d'investissement en temps, argent et énergie.

La comparaison des trois cas suggère aussi l'importance de penser le développement économique en parallèle de la planification territoriale, afin de s'assurer que la communauté joue un rôle important dans la mise en œuvre de la planification stratégique. Autrement dit, le plan n'est pas la finalité. Il faut s'assurer de le réaliser et que la communauté en tire le maximum des bénéfices. Les trois Premières Nations étudiées ont développé différentes entreprises communautaires pour s'assurer de tirer profit des opportunités économiques prévues dans leur plan stratégique ou générées par les nouvelles vocations données au territoire.

Les trois cas enseignent également l'importance de développer, à l'interne, un système efficace de gestion de l'information sur le territoire, car la connaissance



détaillée du territoire permet non seulement de prendre des décisions éclairées sur les vocations à lui donner, mais elle permet aussi de faire valoir auprès des gouvernements non-autochtones la légitimité de la participation de la communauté à la gestion du territoire et de ses ressources. De plus, un bon système de gestion des informations géographiques rend plus efficace le processus de consultation sur les impacts des projets sur le territoire en réduisant les délais et en facilitant la prise de décision, ce qui est bénéfique pour tout le monde. La connaissance du territoire a donc une telle valeur stratégique qu'elle exige les plus hauts standards de gestion des données qui y sont associées.

En plus de ces observations, il faut mentionner que la question territoriale qui relève du défi de la planification du développement économique et de la promotion de la culture innue soulève le problème du titre et des droits ancestraux. Quelle approche ITUM devrait-il adopter à ce sujet? Est-ce qu'un traité devrait être envisagé? Si oui, ce traité devrait-il se situer en amont ou en aval de la démarche de planification territoriale? Les cas étudiés dans cette thèse suggèrent que la planification territoriale joue un rôle fondamental dans le processus de reprise du contrôle par les Autochtones des activités sur leurs territoires. Traité ou pas, donc, la planification territoriale devrait figurer en tête de liste des priorités d'action d'ITUM et de tout autre gouvernement autochtone.

Si on se fie à l'expérience des Cris, un traité peut offrir un régime de protection de l'environnement et du milieu social qui prend davantage en considération les besoins particuliers des Autochtones que les régimes d'évaluation environnementale provinciaux. De plus, les droits issus de traités, particulièrement d'un traité moderne, sont davantage explicites que des droits ancestraux ou un titre toujours indéfinis. Un traité moderne devrait donc permettre d'éviter le recours constant aux tribunaux pour faire valoir un droit, dans la mesure où, évidemment, la mise en œuvre de ce traité se fait sans trop de difficultés.



Par contre, c'est justement par rapport à sa mise en œuvre qu'un traité peut être problématique. En fixant de la sorte les droits autochtones dans des dispositions explicites, il y a un risque que la flexibilité nécessaire à des adaptations ultérieures soit compromise. Ceci dit, de telles difficultés se rencontrent aussi en l'absence de traité, comme les Haïdas en firent suite à leur plus récente entente sur la réconciliation avec la province (le KKRK). Chose certaine, c'est que avec ou sans entente globale sur les revendications territoriales, plus d'une entente sera nécessaire pour définir la relation des gouvernements autochtone et non-autochtone sur la question territoriale dans la longue durée. En témoigne le fait que la planification territoriale est une responsabilité continue qui doit se renouveler à chaque fois que le contexte socioéconomique change. Il importe donc d'asseoir la relation avec les autres gouvernements sur des grands principes, consignés dans le préambule ou les dispositions générales de chaque entente, qui pourront être invoqués lorsqu'une nouvelle entente deviendra nécessaire. Une approche pragmatique telle que celle de Pikangikum pourrait aussi permettre la mise en place d'un cadre évolutif. Ces questions sont discutées de façon plus théorique dans la section suivante.

## 10.2 ÉLÉMENTS DE RÉPONSE AUX QUESTIONS THÉORIQUES

La principale question théorique soulevée dans cette thèse en rapport avec le défi territorial que pose la diversité nationale est celle des conditions de réalisation du fédéralisme multinational, plus particulièrement de la nécessité d'un pacte fondateur ou de la possibilité d'une évolution incrémentale. Avant d'aborder directement la question des conditions de réalisation du fédéralisme multinational, il importe de situer les développements permis par la PTA par rapport aux buts poursuivis par le fédéralisme (ses fins normatives). Ces développements seront ensuite analysés sous l'angle de leur impact sur le système territorial des régions concernées. L'analyse se

penchera finalement sur le rôle de la PTA au Canada dans la mise en place des conditions de réalisation d'un système politique multinational.

#### 10.2.1 LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE ET LES FINS NORMATIVES DU FÉDÉRALISME

Les trois cas de PTA engagent les gouvernements autochtones et non-autochtones dans des relations de type partenarial, que ce soit de « nation à nation » (entre les Cris et le Québec), de « gouvernement à gouvernement » (entre les Haïdas et la Colombie-Britannique) ou de Première Nation à ministère provincial (entre les gens de Pikangikum et l'Ontario). En raison des ententes négociées entre les parties et du cadre dans lequel elles sont mises en œuvre, ces relations peuvent être considérées comme étant de type fédéral. Elles peuvent ainsi être analysées à travers le prisme des fins normatives du fédéralisme. Comme cela a été exposé au chapitre III, le fédéralisme se résume dans la poursuite de quatre buts complémentaires, mais parfois incompatibles : la cohésion, le pluralisme, la liberté et l'efficacité.

Compte tenu de l'exclusivité constitutionnelle de la compétence provinciale sur les terres publiques, les parties autochtones cherchent à obtenir la reconnaissance de leur présence et de leur autorité sur le territoire, ainsi que des accommodements en conséquence. Autrement dit, les Autochtones réclament des mesures d'habilitation qui concrétisent une forme d'autonomie gouvernementale (non-exclusive) sur leur territoire ancestral. L'action autochtone, en matière de planification territoriale, se situe en bonne partie dans la poursuite du pluralisme.

À cet objectif il faut ajouter celui de la liberté. En se présentant comme détenant une autorité légitime sur le territoire, mais reconnaissant également celle des gouvernements fédéral et provincial, les Cris, Anishinabeg et Haïdas suggèrent qu'il y a plus d'un *demos* apte à prendre des décisions concernant le développement du territoire. La PTA permet ainsi le renforcement d'un régime de citoyenneté

différencié. Ce dernier illustre le désir des citoyens autochtones d'entretenir une relation particulière avec leur territoire. En ce sens, il est question d'égalité entre nations.

Les acteurs autochtones consultés dans le cadre des recherches sur les trois cas présentés dans cette thèse ont généralement indiqué le manque de bonne foi de leurs interlocuteurs gouvernementaux et la nécessité de créer un rapport de force pour la négociation en perturbant les activités économiques sur le territoire. Ceci suggère que les gouvernements non-autochtones sont davantage motivés par les objectifs de cohésion et d'efficience. La remise en question de la légitimité de l'exercice exclusif de la compétence provinciale sur le territoire, et ce peu importe le contexte des revendications territoriales autochtones, crée un contexte d'instabilité défavorable au développement économique. Les gouvernements provinciaux, à cause de l'état du droit autochtone tel que développé par la Cour suprême, doivent accommoder les revendications autochtones et ainsi faire preuve de flexibilité. Il est raisonnable de croire qu'en de telles circonstances, les provinces privilégient les solutions qui leur semblent plus favorables à la cohésion. En conséquence, elles cherchent à intégrer les autorités autochtones dans leur structure administrative. Cette opération se fait de différentes façons dans chacun des cas étudiés, mais elle requiert toujours des mesures législatives des gouvernements non-autochtones qui habilite les gouvernements autochtones à l'intérieur de paramètres établis dans un cadre démocratique non-autochtone. Il s'agit donc d'une forme d'intégration qui transforme davantage les communautés autochtones que non-autochtones et qui n'affecte pas directement la structure du pouvoir dans la fédération. Cependant, dans le cas des Cris, cette intégration s'étend, quoique très marginalement, à une structure représentative composée d'élus locaux et régionaux. Les progrès de la PTA décrite dans cette thèse ne s'accompagnent donc pas d'un changement significatif dans les institutions démocratiques, mais il y a un potentiel en la matière, comme le GREIBJ et le HGMC peuvent le laisser entrevoir. Comme le suggère Martin Papillon dans ses



travaux, ce n'est peut-être que le début de changements plus importants (Papillon, 2008, 2012, 2014).

#### 10.2.2 LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE ET LE SYSTÈME TERRITORIAL

Le peu de progrès en matière de représentation de la diversité nationale dans les institutions démocratiques n'est pas corrélé par la superposition territoriale qui résulte des ententes sur la PTA. La PTA s'accompagne en fait d'un changement assez significatif du système territorial de la région touchée. La superposition territoriale engendrée par les cas de PTA étudiés se caractérise, sur le plan horizontal, par une extension de l'aire des territoires ancestraux sur lesquels la communauté a son mot à dire quant à l'aménagement du territoire. Ainsi, les communautés ne sont pas simplement consultées sur des projets exogènes de développement, elles participent également à leur planification et à leur exécution.

Sur le plan vertical, la PTA permet aux communautés d'accroître leur compétence sur le territoire, compétence qui repose exclusivement, dans le cas des terres publiques (qui constituent la grande majorité des terres des communautés étudiées dans cette thèse), entre les mains du pouvoir provincial. Cette compétence nouvellement partagée peut donner lieu à la création de nouvelles institutions de gouvernance territoriale, comme c'est le cas sur Eeyou Istchee et Haida Gwaii. Autrement dit, la PTA favorise une plus grande participation autochtone à l'ensemble de la gouvernance du territoire. Elle favorise aussi les activités économiques orientées davantage vers les besoins des communautés, comme en témoigne l'implication accrue de chacune d'elles dans la foresterie, particulièrement chez les Anishinabeg et les Haïdas.

Sur le plan de la profondeur, la superposition territoriale permise par les ententes sur la PTA suggère l'apparition d'un nouvel arrimage entre les territorialités autochtones



et non-autochtones. Cet arrimage se fait par l'entremise de différents mécanismes de gestion du territoire. Les cas étudiés illustrent la diversité des moyens possibles : les Anishinabeg profitent au maximum de l'espace ouvert dans la législation ontarienne, en allant chercher des droits forestiers pour leur entreprise tribale; les Haïdas mettent en place différents mécanismes de cogestion du territoire et des ressources qui leur permettent d'être consultés sur toutes les attributions de droits et de permis et de déterminer conjointement un certain nombre de cibles, dont le volume de récolte annuelle du bois (*annual allowable cut*), en plus de gérer un grand nombre d'aires protégées; les Cris négocient et obtiennent l'extension de leur autorité exclusive et de leur participation paritaire sur la planification territoriale en faisant appel à de nouvelles institutions régionales. La PTA marque donc un progrès en matière de pluralisme territorial.<sup>206</sup>

### 10.2.3 LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE ET LES CONDITIONS DE RÉALISATION DU FÉDÉRALISME MULTINATIONAL

Il importe de réfléchir aux implications de l'approfondissement du pluralisme territorial que permettent les ententes sur la PTA. Cet approfondissement est-il satisfaisant, voire suffisant pour réaliser le fédéralisme multinational? Jusqu'où la PTA peut-elle mener dans la réforme du fédéralisme canadien? Il faut creuser ces questions à la lumière des transformations du système territorial permises par la PTA chez les Cris, Anishinabeg et Haïdas. À cette fin, il convient de repasser une à une les conditions de réalisation du fédéralisme multinational.<sup>207</sup>

La première catégorie de conditions est structurelle. Les cas étudiés dans cette thèse montrent que les ententes sur la PTA ne permettent pas de progrès en matière de représentation dans les institutions démocratiques. Elles n'affectent pas non plus le

<sup>206</sup> Pour une définition du concept de pluralisme territorial, voir : *Supra*. section 3.2.3.

<sup>207</sup> *Supra*. Tableau 3.2.

statut constitutionnel des nations autochtones. Cependant, comme l'illustre la lutte juridique menée par les Haïdas pour exercer une influence plus grande sur la planification territoriale,<sup>208</sup> l'enjeu de la PTA peut mener à des avancées majeures de la jurisprudence autochtone dans le droit canadien. Il est donc raisonnable de croire que la PTA peut, éventuellement, contribuer à provoquer des changements plus significatifs du statut des peuples autochtones dans la fédération canadienne. Ces changements sont d'autant plus probables que la PTA, sans marquer de progrès majeur en matière de reconnaissance de l'autonomie gouvernementale autochtone, permet toutefois un certain partage de la compétence sur le territoire et un développement économique plus favorable à l'autonomie financière des communautés.

Les progrès en matière de pluralisme territorial sont plus marqués dans la catégorie des conditions processuelles de réalisation du fédéralisme multinational. La PTA n'amène peut-être pas les Autochtones à participer davantage dans le système démocratique de la majorité (à l'échelle provinciale), mais elle favorise sans aucun doute une forme de collaboration intergouvernementale qui équivaut à une forme de participation citoyenne contribuant à influencer les décisions du gouvernement provincial. Les gouvernements (autochtone et provincial) sont amenés à partager et mettre en commun leur connaissance du territoire et à prendre en considération toutes les utilisations possibles, incluant l'utilisation autochtone, qui est généralement méconnue ou ignorée des administrations provinciales. Cet échange, ou mise en commun, requiert une ouverture au dialogue qui est un des fondements de relations plus horizontales entre partenaires fédéraux. Cette mise en commun témoigne d'une approche davantage axée sur la négociation politique ouverte, un élément essentiel à la culture fédérale dans son ensemble.

---

<sup>208</sup> Cette lutte s'est soldée par l'arrêt *Nation Haïda* de la Cour suprême. Voir : *Supra*. Section 9.2.3.

Les ententes sur la PTA sont aussi une sorte de reconnaissance du principe de consentement des Autochtones au développement économique qui a lieu sur leurs territoires. Plus qu'un simple consentement, d'ailleurs, la PTA encourage également la diffusion du pouvoir en décentralisant les lieux de prise de décision. Les cas les plus forts sont ceux où les provinces acceptent de partager ou d'abdiquer une partie de leur autorité, comme c'est le cas envers le Gouvernement de la nation crie sur les terres de catégorie II. Une alternative se trouve dans le cas où les deux gouvernements (autochtone et provincial) acceptent de déléguer une partie de leur autorité à un organisme de gestion conjointe, comme c'est le cas du HGMC pour les Haïdas et la Colombie-Britannique.

La PTA favorise aussi la diffusion du pouvoir en multipliant les niveaux de gouvernance territoriale, que ce soit en déléguant (tout en encadrant) des responsabilités à une communauté, comme c'est le cas pour Pikangikum, ou en partageant sa responsabilité dans le cadre d'un organisme de cogestion où la communauté peut exercer une influence (mais où la province conserve l'ultime autorité), comme c'est le cas avec le AMB sur Haida Gwaii ou avec les nombreux comités Cris-Québec. De plus, les ententes sur la PTA comprennent toujours des mécanismes de résolution des différends qui atténuent l'inégalité des rapports de force.

Un obstacle persiste toutefois dans la difficulté qu'ont les communautés à développer l'expertise pour une planification territoriale « moderne » comme la mènent les gouvernements non-autochtones. Ce processus d'adaptation requiert des ressources financières et humaines que les communautés n'ont pas toujours à leur disposition dans l'immédiat. Dans ce contexte, les ressources sont déséquilibrées, mais il y a lieu de croire qu'une PTA prolongée pourrait permettre de rééquilibrer la situation – à condition que les gouvernements fédéral et provincial acceptent de financer le démarrage du projet.



Ce rééquilibrage est d'autant plus plausible que dans deux des trois cas étudiés, ceux des Cris et des Haïdas, on envisage la PTA comme un élément d'une relation évolutive devant être renégociée périodiquement. Les Haïdas ont choisi de ne pas s'engager dans la voie d'une entente globale afin, justement, de conserver cette flexibilité nécessaire aux ajustements de parcours. Quant aux Cris, l'évolution de la relation avec les gouvernements rapportée au chapitre VII montre bien comment ils conçoivent la CBJNQ, une entente globale, non pas comme une finalité mais plutôt comme le fondement d'une relation à entretenir. Il est possiblement plus difficile d'ajuster un mécanisme de cogestion lorsque les termes sont fixés dans une entente, comme ce fut le cas pour les Haïdas avec leur protocole de réconciliation de 2010 (KKRP) ou pour les Cris avec plusieurs aspects de la mise en œuvre de la CBJNQ, mais il n'en demeure pas moins que dans un cas comme dans l'autre, des ajustements ont été possibles et que des ententes sur la PTA ou plus globales permettent d'établir des mécanismes de suivi favorables à la flexibilité du régime politique, un autre attribut essentiel au fédéralisme.

Finalement, les ententes sur la PTA permettent certaines avancées dans la catégorie des conditions symboliques de réalisation du fédéralisme multinational en attribuant une plus grande visibilité à la présence autochtone sur le territoire. En matière de représentation cartographique, la présence autochtone est généralement limitée à la seule aire de la réserve.<sup>209</sup> Avec une entente sur la PTA, le territoire des Cris et des Anishinabeg de Pikangikum ont pris de l'expansion sur les cartes avec les nouvelles limites reconnues à Eeyou Istchee et à la WFI. Les changements toponymiques, comme le remplacement de « Îles de la Reine-Charlotte » par « Haida Gwaii » en 2010, sont aussi favorables à cette expansion de la représentation spatiale de l'occupation autochtone du territoire. La PTA contribue également à la conservation du patrimoine culturel des communautés. Ce patrimoine n'est pas que matériel,

---

<sup>209</sup> Pour une discussion du problème de la représentation strictement ponctuelle de la présence autochtone sur le territoire, voir : Germain (2012b : 13-14).



comme c'est plus évidemment le cas chez les Haïdas, dont l'art totémique est important. Il se trouve dans certains sites que la société majoritaire considère comme « naturels », mais qui portent une signification historique ou spirituelle pour les Autochtones. La PTA permet de faire connaître l'existence de ces sites, qui sont très souvent ignorés dans la planification provinciale, et de les protéger. Ainsi, la PTA aide à ce que les Autochtones se reconnaissent dans leur environnement.

### 10.3 CONCLUSION : FACTEURS DE SUCCÈS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE AUTOCHTONE

La PTA se présente comme une avenue fructueuse pour approfondir le pluralisme territorial au Canada. Les cas étudiés suggèrent que des progrès se concrétisent selon les trois dimensions du système territorial des régions concernées. À l'égard de la portée de la PTA sur le système territorial, il n'y a pas de grande différence entre les trois cas. Leurs similarités permettent de dégager des facteurs de succès des projets de PTA, dont cinq sont recensés ici.

Premièrement, la communauté doit se donner les moyens de faire bouger les gouvernements non-autochtones. Il semble d'ailleurs que les facteurs internes à la communauté soient plus déterminants que le contexte politique ou législatif provincial ou fédéral. Les trois cas étudiés ont bénéficié d'une importante mobilisation communautaire. Le cas des Cris est toutefois légèrement différent, puisque c'est la classe politique qui s'est davantage mobilisée. Dans tous les cas, ce qui importe est d'établir un rapport de force favorable à des négociations équitables. Deux des trois cas (les Cris et les Haïdas) ont aussi utilisé des leviers juridiques pour établir ce rapport de force.

Deuxièmement, la qualité du dialogue entre les parties autochtone et provinciale est déterminante, car un bon dialogue est gage de relations fructueuses. Les trois cas

étudiés ont réussi à établir des synergies avec différents acteurs, lesquelles ont contribué à la qualité des négociations entourant la PTA. Le dialogue est aussi crucial dans la perspective où la PTA n'est pas une fin en soi : elle détermine des actions qui impliquent d'autres décisions qui devront être prises conjointement. La PTA n'est qu'une étape dans une relation qui se renouvelle constamment. Un dialogue de qualité permet à la relation de se maintenir et aux actions planifiées de se réaliser, jusqu'à ce qu'une nouvelle entente soit nécessaire.

Troisièmement, les cas étudiés suggèrent que l'exercice de vision contribue significativement à mobiliser la communauté et à établir un dialogue de qualité entre les gouvernements. La vision territoriale, pour susciter l'adhésion et être porteuse de changement, doit rencontrer deux qualités : elle doit être adaptée à la culture de la communauté pour favoriser un développement économique qui ne se fait pas à ses dépens et elle doit être interculturelle, c'est-à-dire partagée par toutes les parties, pour que les communautés locales (non-autochtones) y adhèrent également. Les alliances intercommunautaires et avec différents groupes d'intérêt apparaissent comme une condition essentielle à la mise en œuvre du plan.

Quatrièmement, il est crucial que la communauté soit en mesure d'exposer et de communiquer sa connaissance du territoire. C'est une condition de base pour être consulté. C'est encore plus vrai pour planifier. Les communautés autochtones étudiées dans cette thèse occupent toutes activement leurs territoires ancestraux et elles ont développé une expertise en systèmes d'information géographique. Les bénéfices débordent d'ailleurs les objectifs de la planification territoriale : la connaissance du territoire est la meilleure preuve de la légitimité d'une revendication des Autochtones à une autorité sur celui-ci, car elle exprime généralement l'utilisation continue du territoire et la capacité à le gérer, ce que les gouvernements exigent comme condition pour négocier avec les communautés autochtones.

Finalement, les trois cas étudiés enseignent l'importance de voir plus loin que le plan. D'abord du point de vue socio-économique, il ne suffit pas de planifier, il faut aussi préparer la communauté à profiter des opportunités économiques qui sont identifiées. Idéalement, il ne suffit pas d'attendre la venue d'entrepreneurs qui fourniront des contrats et des emplois. Pour combattre les difficultés socio-économiques qui affligent les communautés, il faut développer des entreprises communautaires (tribales) dont les bénéfices pourront profiter à l'ensemble de la communauté.

La PTA répond au problème du développement exogène qui prend place sur les territoires ancestraux des peuples autochtones. La communauté de UmM, comme plusieurs autres nations autochtones, considère que son influence (ou contrôle) sur les activités se déroulant sur ses territoires est insuffisante. C'est un problème qui, dans le cas de la population de UmM, représente une menace à leur culture et affecte le droit des Innus à l'autodétermination. L'évolution de la relation entre les Autochtones et l'État canadien suggère que ce droit à l'autodétermination peut être traité dans les termes de l'autonomie gouvernementale.

Du point de vue politique, la PTA s'inscrit dans un contexte plus large où la question territoriale autochtone demeure irrésolue au Canada. La PTA marque une amélioration, mais pas la panacée tant recherchée. Les cas de PTA présentés dans cette thèse illustrent le défi qui consiste à équilibrer la gouverne autonome et partagée dans un système territorial pluraliste : la gouvernance territoriale y contribue, mais elle est insuffisante. L'équilibre entre gouverne autonome et partagée doit aussi se produire au niveau des institutions démocratiques représentatives et de leurs administrations. Or, la PTA transforme la gouvernance bien plus qu'elle ne transforme le gouvernement.



La PTA s'inscrit donc parfaitement dans le cadre du défi fédéraliste de la conciliation de la gouverne autonome et de la gouverne partagée (*self-rule and shared-rule*).<sup>210</sup> À cet égard, elle expose la divergence des objectifs poursuivis par les parties concernées : alors que les communautés autochtones recherchent davantage de pluralisme et de liberté, les communautés majoritaires se préoccupent plutôt de cohésion et d'efficacité. Évidemment, ces différents buts sont conciliables, mais sous quelles conditions ? Pour l'instant elles le sont tant qu'aucune modification structurelle n'est apportée à la fédération canadienne. L'approfondissement du pluralisme territorial canadien peut survenir grâce à la PTA, laquelle rencontre principalement les conditions symboliques et processuelles de réalisation du fédéralisme multinational. Autrement dit, les traités ne représentent pas, de manière évidente, un facteur déterminant du succès de la PTA. Ils jouent peut-être, par contre, un rôle plus important quant à la portée fédéraliste des ententes sur la PTA. Les trois cas dévoilent des nuances importantes à ce sujet, les Cris d'Eeyou Istchee allant considérablement plus loin en matière d'institutions communes. Ceci dit, les traités existants, modernes comme historiques, ne modifient pas la structure des institutions démocratiques. Ils accroissent la gouverne autonome, mais la gouverne partagée y est ignorée, à l'exception d'entités conjointes de gouvernance territoriale qui sont généralement créées à des niveaux peu élevés de la hiérarchie du pouvoir. Il faut se demander pourquoi les communautés autochtones intéressées à négocier l'extension de leur autonomie gouvernementale avec les gouvernements fédéral et provincial n'ont pas davantage mis l'accent sur l'aspect de la gouverne partagée, car elle leur offrirait un canal additionnel pour influencer les décisions qui les concernent aussi sur un plan plus global. Cette réticence est probablement caractéristique des nations minoritaires recherchant davantage d'autonomie et contestant la légitimité de la souveraineté de l'État : elles hésitent à intégrer des institutions partagées de peur de ne pas y détenir une influence suffisante et, comme c'est le cas de certains

---

<sup>210</sup> *Supra*. Section 3.1.2.



Autochtones au Canada, elles craignent de légitimer la suprématie des institutions étatiques. C'est là une question qui mériterait cependant d'être traitée plus en profondeur.



## CONCLUSION

Le concept de nation est défini dans cette thèse en référence aux groupes qui entretiennent une relation particulière avec la terre où ils vivent et chez qui cette « territorialité » est (ou a été) codifiée dans un régime foncier particulier. L'utilisation du terme « nation » ne vise donc pas à essentialiser un ou des groupes, mais plutôt à catégoriser la diversité à partir de ses différentes manifestations, afin de mieux répondre aux défis qu'elle soulève. Au Canada, on trouve ainsi plusieurs nations autochtones, en plus des nations acadienne, québécoise et canadienne. Les peuples autochtones ont mis en place une variété de régimes fonciers; les Acadiens, Québécois et Canadiens en ont fondé d'autres. Même si le régime foncier québécois et acadien n'est plus en vigueur (le régime seigneurial), il structure toujours l'occupation du territoire et, par conséquent, les relations sociales dans certaines régions. Les cultures locale ou régionale demeurent imprégnées de cet héritage national. C'est cette relation particulière avec le territoire, dont dépend la diversité culturelle, qui justifie qu'on distingue des « nations fondatrices » d'autres communautés qui se sont formées au Canada, mais qui ont plutôt emprunté le régime foncier déjà en place. Cependant, la nature de l'État moderne, à laquelle se conforme la fédération canadienne, entraîne une résistance du pouvoir central (fédéral, en l'occurrence) à la reconnaissance politique de nations – et de territorialités – alternatives à la majoritaire. C'est le paradigme de l'État-nation, que cette thèse s'efforce de dépasser.

La prémisse sur laquelle se fonde cette thèse est celle de la nécessité, dans les États sociologiquement multinationaux, que chaque nation puisse exercer sa territorialité le plus librement possible. Autrement dit, les États sociologiquement multinationaux devraient aussi l'être politiquement, de manière à ce que la structure et les institutions

étatiques soient représentatives de la diversité nationale constitutive de l'État – de ses « nations fondatrices ». Or, la question territoriale au Canada exprime plutôt le décalage qui existe entre les structures de la fédération canadienne – et ses institutions représentatives – et la diversité nationale qui en est à l'origine. Le cas de la gouvernance territoriale sur le Nitassinan de UmM au Québec est caractéristique de ce décalage, alors que les gouvernances innue et québécoise ne sont pas harmonisées. Une foule de problèmes en découle.<sup>211</sup> En réponse à cette difficulté pratique, cette thèse a cherché à souligner l'importance des territoires dans la constitution des identités collectives et à plaider pour leur prise en considération dans la réflexion sur la gestion de la diversité dans les sociétés complexes comme celle du Canada. Une telle entreprise était alors confrontée au problème de la sous-théorisation de la notion de territoire dans la littérature scientifique sur la gestion de la diversité.

Compte tenu du choix de l'auteur d'étudier l'avenue fédéraliste en matière de gestion de la diversité, le premier objectif poursuivi dans cette thèse a été d'introduire la notion de territoire dans la théorie sur le fédéralisme multinational. L'intention était ainsi de contribuer à la réflexion sur l'amélioration de l'arrimage des institutions fédérales à la société multinationale canadienne. La principale contribution théorique de cette thèse découle d'une définition fonctionnaliste du concept de territorialité, qui permet de sortir le territoire de la logique exclusive dans laquelle il est généralement confiné. En distinguant les territoires formels des territoires fonctionnels, il est possible de concevoir les territoires nationaux comme étant non-exclusifs. C'est dans cette optique que doit être conçu le pluralisme territorial dans la théorie sur le fédéralisme multinational. Le pluralisme territorial exige un maximum de superposition territoriale et un minimum de hiérarchie entre les territoires. Le fédéralisme multinational devrait ainsi permettre un degré élevé de pluralisme territorial. Ceci amène la réflexion sur les conditions de réalisation du fédéralisme multinational.

---

<sup>211</sup> *Supra*. Chapitre VI.



La lecture de la théorie sur le fédéralisme proposée dans cette thèse a permis de dégager quatre fins normatives communes à tous les systèmes politiques fédéraux, à savoir la cohésion, le pluralisme, la liberté et l'efficacité. Ces fins ne sont toutefois pas toutes concordantes et la façon dont elles sont conjuguées, l'équilibre qui est établi entre elles, détermine le type de fédéralisme qu'incarne le système politique. C'est pourquoi le fédéralisme n'est pas nécessairement multinational. Un système politique fédéral axé strictement sur la cohésion et l'efficacité tend à privilégier l'uniformité. Un système fédéral multinational doit plutôt établir un équilibre du côté de la liberté et du pluralisme national, sans pour autant négliger la cohésion et l'efficacité. Un tel équilibre se trouve dans la combinaison d'un ensemble de caractéristiques institutionnelles, lesquelles sont d'ordre structurel, processuel et symbolique. C'est à la lumière de ces conditions de réalisation du fédéralisme multinational que le potentiel de la PTA a été évalué.

La PTA fait l'objet de la contribution empirique de cette thèse, car le deuxième objectif qui a motivé ce travail de recherche a été de fournir des réponses aux questions que se posait la communauté de UmM en lien avec le projet qu'elle caresse. Ce projet de planification territoriale innu vise à accroître l'influence d'ITUM sur le développement économique qui prend place sur les terres ancestrales de la communauté afin de l'équilibrer avec les impératifs de la protection de la culture et du mode de vie innus. Cet objectif émane d'un travail de collaboration avec la communauté, laquelle collaboration a justifié la posture réflexive, l'approche éclectique et l'étude comparée présentées au premier chapitre. Les deux objectifs de cette thèse justifiaient ainsi de se pencher sur ce qui s'appelle communément la « question territoriale », plus précisément un ensemble de questions dont la non-résolution est symptomatique de l'échec des systèmes politiques contemporains à assurer la coexistence de plusieurs nations dans un même espace.

Le concept de système territorial a été forgé au chapitre II afin d'opérationnaliser la recherche empirique. Le système territorial est conçu selon trois dimensions qui englobent la totalité de l'expérience humaine dans l'espace. La dimension horizontale concerne l'étendue physique du ou des territoires humanisés, la dimension verticale a rapport à l'étendue des pouvoirs exercés sur les territoires par chacun de ceux qui les revendiquent, alors que la profondeur fait allusion aux fondements spirituels et juridiques de la relation avec le territoire, ce qui détermine la façon dont les territoires sont superposés et coordonnés entre eux. Cette manière de concevoir le système territorial a teinté la façon dont la question territoriale autochtone a été exposée dans la deuxième partie de cette thèse, autant à l'échelle canadienne qu'à celle de UmM.

La question territoriale autochtone au Canada se résume à une histoire de réduction territoriale, de réduction gouvernementale et d'imposition de la conception européenne de la relation avec la terre. Engagés dans une avenue assimilationniste devenue insoutenable, les gouvernements ont dû céder aux pressions pour remédier à la question territoriale autochtone. Le recours aux tribunaux, la négociation d'ententes et l'adoption de politiques publiques ont servi de moyens à cette fin. Ces moyens se sont cependant avérés insuffisants, puisque la question territoriale autochtone demeure irrésolue aux yeux des principaux intéressés et à la lumière du concept de pluralisme territorial proposé dans cette thèse.

La négociation d'ententes, malgré ses inconvénients et les difficultés qui la caractérisent dans le contexte des relations entre les Autochtones et l'État, demeure l'option à privilégier, car elle incarne la capacité d'agir (*agency*) des Autochtones. Le recours aux tribunaux et l'adoption de politiques publiques admettent plutôt l'existence d'une souveraineté canadienne supérieure à celle des Autochtones. Les ententes sur les revendications territoriales globales ne sont toutefois pas nécessairement celles à favoriser dans le contexte actuel. Les négociations qui les caractérisent se retrouvent fréquemment dans une impasse causée par des objectifs

irréconciliables entre les parties autochtone et gouvernementale, notamment le refus de mettre en cause la suprématie de la souveraineté canadienne. Or, la non-conclusion d'une entente globale, en l'absence d'alternatives, contribue au maintien d'une forme de *statu quo* que les communautés autochtones ont intérêt à changer rapidement. C'est pourquoi des ententes de moindre portée devraient être envisagées, notamment des ententes bilatérales avec les gouvernements provinciaux comme celles sur la PTA. La planification territoriale se présente comme un enjeu stratégique d'importance sur lequel des gains peuvent être faits en attendant la résolution des questions plus sensibles qui peuvent se retrouver dans les ententes globales. De toute manière, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada incite les gouvernements provinciaux à consulter et à accommoder les Autochtones lorsque leur titre ou leurs droits sont mis en cause par les projets d'exploitation des ressources naturelles. Le contexte juridique est donc propice à la négociation d'ententes portant sur la gestion du territoire et des ressources.

Il n'est cependant pas si simple, pour une communauté autochtone, de négocier une entente sur le territoire et les ressources, même de portée plus limitée. Le cas de UmM illustre bien cette réalité. Les politiques assimilationnistes passées ont profondément affecté la gouvernance territoriale coutumière. La cohésion dans la communauté en a souffert et l'autorité du conseil de bande (une création coloniale) n'est pas toujours perçue comme étant légitime. Il n'y a plus nécessairement consensus sur ce qui fait l'essence de la communauté. ITUM (le conseil de bande de UmM) n'est pas en position de force pour négocier, car la communauté n'est pas mobilisée en bloc derrière lui. ITUM s'est intéressé à la planification territoriale car elle offre une occasion de mobiliser la communauté autour d'une vision territoriale, de telle sorte qu'il peut négocier une entente visant à accroître le contrôle de la communauté sur l'utilisation du territoire et des ressources dans un horizon temporel plus immédiat.



Cet intérêt pour la PTA est partagé par un nombre croissant de communautés autochtones et, de plus en plus, par des chercheurs universitaires (par exemple : Walker *et al.*, 2013). Ces derniers ont relevé plusieurs bénéfices de la PTA. En bref, il s'agit d'un outil d'habilitation pour les communautés autochtones. Elles se retrouvent ainsi en meilleure position d'agir pour le développement économique plutôt que de seulement y réagir. Les opportunités économiques ainsi créées sont davantage susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions socio-économiques dans la communauté. Le contrôle accru qu'elles se trouvent à exercer sur leurs territoires ancestraux contribue à réduire l'insécurité culturelle qu'amène souvent l'exploitation industrielle des ressources naturelles. Les gouvernements aussi peuvent y trouver leur compte, car les ententes sur la PTA réduisent l'incertitude qui grève souvent les investissements en territoire autochtone. Ce genre d'entente tend également à favoriser l'harmonisation des relations entre la communauté et les différents niveaux de gouvernement provincial et à créer un contexte favorable au développement de projets en partenariat. Un certain nombre de communautés autochtones au Canada ont réussi à négocier des ententes sur la planification territoriale et à proposer une vision et des projets qui visent directement à augmenter le bien-être dans la communauté. Les cas d'Eeyou Istchee, de Pikangikum et d'Haida Gwaii sont rapportés dans la troisième partie de cette thèse, suivis d'une discussion qui les met en relation entre eux et avec le cadre théorique présenté dans la première partie.

Il en ressort que la PTA permet l'approfondissement du pluralisme territorial, car elle normalise la superposition des territoires autochtone et étatique et elle favorise leur coordination. Il s'agit d'un progrès notable en matière de fédéralisme multinational. Il est donc raisonnable de croire que la PTA peut amener un éventuel changement du statut des peuples autochtones dans la fédération canadienne. Sans marquer de progrès majeur en matière de reconnaissance de l'autonomie gouvernementale autochtone, la PTA permet toutefois un certain partage de la compétence sur le territoire et un développement économique plus favorable à l'autonomie financière



des communautés. C'est pourquoi la PTA mérite d'être poursuivie par les communautés autochtones. À cet égard, cinq facteurs de succès se dégagent de la discussion des résultats :

- la mobilisation de la communauté (particulièrement en l'absence de traité « moderne » sur les revendications territoriales);
- un dialogue intercommunautaire de qualité (particulièrement avec les partenaires gouvernementaux);
- une vision du développement à la fois culturellement adaptée à la communauté et interculturelle;
- la maîtrise par la communauté des systèmes d'information géographique (SIG);
- des idées et des moyens pour la mise en œuvre du plan.

Les progrès enregistrés en matière de fédéralisme multinational s'accompagnent toutefois de quelques bémols. Premièrement, ce n'est pas exactement la poursuite d'un but commun qui fait s'entendre les gouvernements autochtone et provinciaux sur le sujet de la planification territoriale. Les premiers cherchent surtout à augmenter leur liberté à l'intérieur de la fédération et à accroître le pluralisme national, alors que les deuxièmes se préoccupent davantage de cohésion et d'efficience. Les Autochtones sont les réels instigateurs de changement. Deuxièmement, et bien qu'il s'agisse tout-de-même d'une amélioration, les transformations positives se constatent principalement dans la relation de collaboration entre les gouvernements autochtones et provinciaux; elles s'inscrivent ainsi dans le champ de la gouvernance et elles sont davantage processuelles et symboliques que structurelles. Or, la réalisation du fédéralisme multinational requiert également que les conditions structurelles soient favorables à la diversité nationale. En l'occurrence, le potentiel transformateur de la PTA dans la fédération canadienne se limite à la gouvernance et affecte peu le gouvernement, qui demeure largement, si ce n'est complètement, non-autochtone.

La non-représentation des Autochtones dans le gouvernement (provincial ou fédéral) résulte de la façon dont les institutions démocratiques, c'est-à-dire les systèmes parlementaires et électoraux canadien et québécois, sont organisés. Il est difficile pour les Autochtones d'intégrer les partis politiques et les parlements dans l'espoir d'influencer le gouvernement. D'abord, compte tenu des règles de découpage des districts électoraux, des représentants autochtones ont peu de chances de se faire élire. Les partis politiques sont, de plus, des organisations non-Autochtones qui reflètent l'état de la méconnaissance des non-Autochtones envers les enjeux autochtones. Les partis existants sont donc assez peu attrayants pour les Autochtones, en plus d'être des organisations plutôt résistantes au changement en général. Finalement, et plus fondamentalement, les parlements sont en quelque sorte étrangers aux Autochtones. Ils représentent le pouvoir qui les a dépossédés et mis en tutelle; ils incarnent cette souveraineté que plusieurs Autochtones remettent en question. Certains refuseront donc de contribuer à leur légitimation en y participant.

Dans l'état actuel des choses, il y a peu d'espace pour les Autochtones dans les institutions démocratiques. L'influence qu'ils pourraient y exercer est nécessairement limitée. Mais pourquoi les Autochtones voudraient-ils influencer le gouvernement « de l'intérieur », en y participant davantage, plutôt que de le faire dans le cadre de relations de gouvernement à gouvernement comme cela se fait déjà, en matière de gouvernance territoriale notamment? Les raisons suivantes peuvent être évoquées.

Premièrement, le rapport de force entre les gouvernements autochtones et non-autochtones risque fort bien d'être inégal tant que l'étendue des compétences et la taille de ces gouvernements demeurent inégales. « Autochtoniser » les institutions démocratiques représentatives pourrait contribuer à contrer ce déséquilibre. Deuxièmement, les sociétés autochtones et non-autochtones ont plusieurs enjeux communs. Des institutions communes favoriseraient la poursuite de solutions mutuellement bénéfiques. Certaines de ces institutions auraient avantage à se situer le

plus près possible du faîte du pouvoir, c'est-à-dire au parlement, plutôt que d'être soumis à son pouvoir, comme c'est le cas des organismes de cogestion.<sup>212</sup> La question territoriale est précisément un de ces enjeux communs. Cette thèse a mis en valeur les avantages propres au pluralisme territorial. La PTA est une avancée en ce sens, mais sa portée demeure limitée par des décisions prises par des gouvernements où les Autochtones ne sont pas représentés, sur des enjeux qui dépassent l'échelle des terres ancestrales de la communauté. Les politiques environnementales en sont un bon exemple : leur récent sabotage par le gouvernement conservateur de Stephen Harper est à l'origine d'une nouvelle forme de mobilisation politique autochtone : le mouvement *Idle No More*. La multitude des enjeux liés à la présence autochtone en milieu urbain est un autre exemple de la superposition des territoires autochtones et non-autochtones. L'auteur de cette thèse est ainsi d'avis qu'une représentation accrue des Autochtones dans les parlements et les gouvernements constitue un pas de plus dans le sens du pluralisme territorial, car les Autochtones disposeraient d'une influence additionnelle sur les décisions qui affectent leurs territoires. Troisièmement, sachant que la relation entre la société et les institutions est bidirectionnelle, il est préférable que la première soit déterminante du contour des secondes, plutôt que l'inverse. Autrement dit, la congruence de la société et des institutions devrait se faire par la réforme des institutions, afin de les rendre plus représentatives de la société. Or, la structure politique, c'est-à-dire les ordres de gouvernement, les modes de représentation dans les assemblées législatives, les institutions de coopération intergouvernementale, le statut constitutionnel et le partage des compétences et des revenus qui en découlent, sont du nombre des institutions qui influencent la société et son évolution. Ces caractéristiques structurelles sont plutôt perméables à la logique des changements graduels exposée par les néo-institutionnalistes comme Jan Erk (2008) et Martin Papillon (2008). Les changements graduels transforment surtout les caractéristiques processuelles et symboliques de la fédération. Entretemps, la

---

<sup>212</sup> Il faut mentionner l'exception du HGMC, qui mériterait d'être approfondie.



structure politique, inchangée, peut exercer une influence déterminante sur la transformation de la société à l'image des institutions, minant par le fait même la diversité nationale que le fédéralisme devrait protéger. Voilà les raisons pour lesquelles les Autochtones pourraient avoir avantage à investir les institutions démocratiques présentement sous le contrôle de la majorité non-Autochtone.

Un important débat sur la place des Autochtones dans la fédération canadienne s'est engagé dans le contexte de l'instabilité constitutionnelle qui a secoué le Canada à partir des années 1960. Ce débat s'est amplifié à la suite des recommandations de la CRPA. Ce débat a fait l'objet d'un grand nombre de thèses, articles, analyses, monographies, dans le monde universitaire. Il n'est pas nécessaire d'en faire la recension ici. La question qui apparaît pertinente en regard des préférences normatives qui transpirent de cette thèse est de savoir comment les institutions démocratiques devraient être modifiées afin de les rendre plus représentatives de la diversité nationale. Il s'agit d'une question délicate, car elle peut raviver le spectre du colonialisme, c'est-à-dire l'esprit avec lequel la société majoritaire s'est généralement sentie le droit de décider pour les Autochtones ce qui était mieux pour eux. Il est donc difficile de prendre fermement position sur cette question. La réponse qui suit s'inspire de l'éthique partenariale qui devrait présider à toute relation politique de nature fédérale. Autrement dit, ce n'est pas tant la solution qui importe, que la façon dont elle est élaborée.

Malgré les changements appréciables que la PTA amène et le constat selon lequel une approche incrémentaliste peut générer des résultats significatifs en matière de réforme de la fédération canadienne, un engagement envers un maximum de pluralisme territorial exige la réforme des institutions démocratiques. Ainsi, d'un point de vue normatif, cette thèse devrait contribuer à mettre en valeur l'approche initialiste. Celle-ci doit être envisagée afin de refonder les institutions à l'image de la société, à chaque fois où le contexte sociétal devient trop décalé par rapport aux institutions. Des



ajustements graduels sont aussi envisageables, mais ceux-ci demeurent limités par la structure politique. Autrement dit, un pacte entre partenaires fédéraux est nécessaire à chaque fois où les conditions l'exigent, afin de « réinitialiser » la relation. Comme toute bonne relation de partenariat le réclame, une entente – un pacte – doit être entretenu et renouvelé en fonction de l'évolution du contexte sociétal, afin de conserver sa pertinence. Dans le contexte constitutionnel canadien, cette idée s'incarne dans la doctrine de l'arbre vivant, qui veut que la Constitution soit réinterprétée en fonction de la réalité de l'époque.<sup>213</sup>

Ainsi, dans une perspective multinationale, la réforme des institutions démocratiques afin de les rendre plus représentatives de la diversité nationale constitutive demeure le meilleur compromis afin de garantir le pluralisme territorial. Ceci ne veut pas dire que les Autochtones devraient en faire leur priorité. Ceci veut plutôt dire que s'il y a une réelle volonté d'ouverture à la différence autochtone chez les non-Autochtones, il faut que ces derniers acceptent de partager le pouvoir au sein des institutions démocratiques. Ce partage ne doit pas se faire dans le même esprit qui a guidé les gouvernements jusqu'à ce jour, à savoir celui de penser sans les Autochtones à la place que ceux-ci devraient occuper dans les institutions de la société majoritaire et de les consulter une fois la réflexion à terme ou d'en négocier les paramètres dans un contexte de rapport de force inégal. Ce genre d'approche mène généralement à l'assimilation institutionnelle.<sup>214</sup>

Pour poursuivre avec le langage géographique de cette thèse, il faut d'abord que la société majoritaire libère un espace que les Autochtones peuvent territorialiser selon leurs préférences. Ceci dit, il faut également trouver un équilibre entre le territoire exclusif de l'autonomie gouvernementale autochtone et le territoire en commun de

<sup>213</sup> Pour une mise en contexte historique de l'apparition de la doctrine de l'arbre vivant, voir l'allocation de Berverley McLachlin, juge en chef du Canada : <http://www.scc-csc.gc.ca/court-cour/judges-juges/spe-dis/bm-2013-02-05-fra.aspx> (consulté le 24 août 2014).

<sup>214</sup> À ce sujet, voir : Boldt et Long (1988).

l'interdépendance des différentes nations ayant une revendication légitime sur des territoires qui se chevauchent et se superposent. Un autre espace devra s'ouvrir pour accommoder ce territoire en commun qui n'existe pas encore, quoiqu'il y ait déjà des embryons de territorialité métissée.<sup>215</sup> Ce que cette thèse suggère, toutefois, c'est qu'une représentation autochtone dans les institutions démocratiques de l'État doit se trouver dans un tel espace. Il ne s'agit pas tant, alors, « d'autochtoniser » (Green, 2004) les institutions existantes comme de les recréer sur de nouvelles bases. Ainsi, la réforme des institutions démocratiques exige une logique de co-construction entre Autochtones et non-Autochtones. Cette tâche requiert sans aucun doute de négocier, mais elle nécessite, d'abord et avant tout, d'apprendre à travailler ensemble. Quant à la négociation, elle devra se faire dans un esprit partenarial, c'est-à-dire entre partenaires égaux qui se respectent et qui tentent de se comprendre.<sup>216</sup> Ce ne peut être que de cette façon que se fera la décolonisation de l'État canadien et québécois. Voilà le fédéralisme multinational qui devrait inspirer la relation entre Autochtones et non-Autochtones.

---

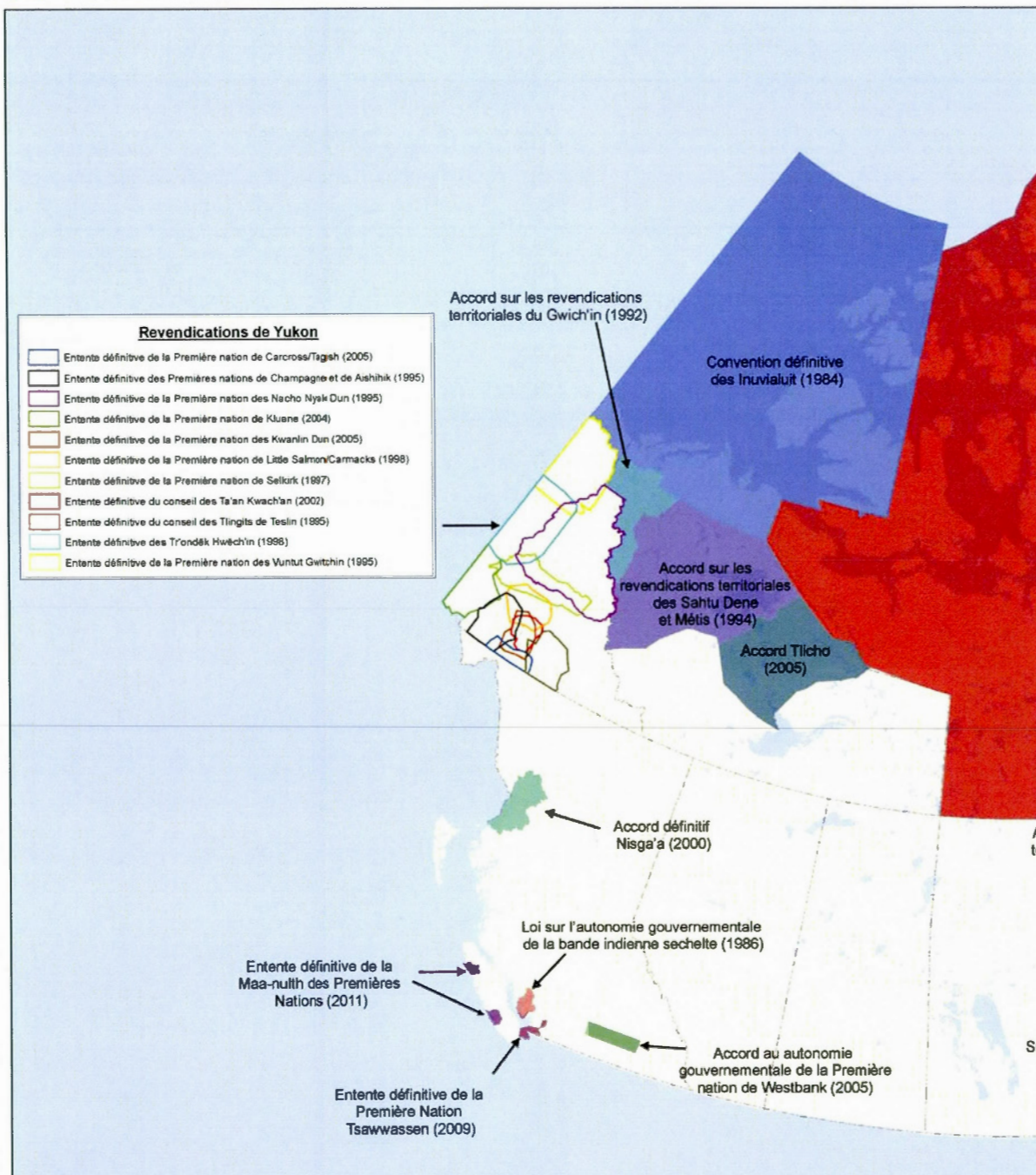
<sup>215</sup> À ce sujet, voir : Desbiens et Rivard (2012).

<sup>216</sup> Ce respect mutuel implique, à l'occasion, que les non-Autochtones acceptent de ne pas prendre part à des discussions qui concernent l'avenir des Autochtones. Il existe une riche littérature pour étoffer cette affirmation sur le plan politique et philosophique. Les ouvrages de Laforest et Gibbins (1998), de Tully (1999b) et de Webber et Macleod (2010) sont d'excellents points de départ pour cette réflexion.

ANNEXE I

ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES ET  
SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE AU CANADA



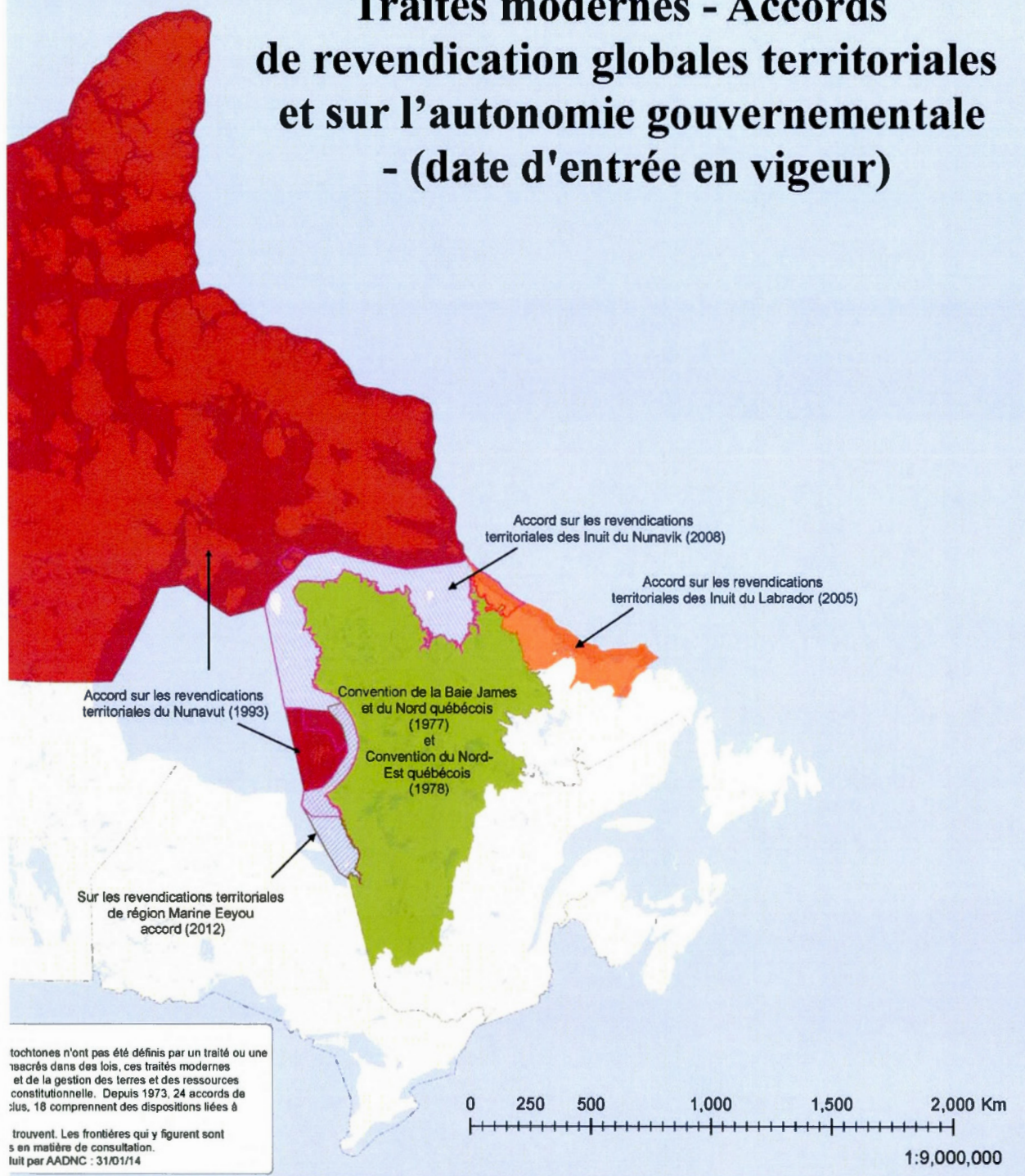
**Footnote:**

Les revendications globales portent sur des affaires non réglées dans des traités canadiens. Elles touchent généralement des régions du pays où les droits fonciers des Autochtones n'ont pas été reconnus par la loi. Dans ces régions, le groupe autochtone en cause, le Canada et la province ou le territoire négocient des traités modernes tournés vers l'avenir. Consacrés dans des traités modernes, ces accords offrent à tous les Canadiens une définition claire, fiable et durable des droits fonciers. Toutes les parties ont ainsi plus de certitude à propos de la possession, de l'usage et de la gestion des terres. Certains traités renferment aussi des dispositions sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Les droits prévus par les traités jouissent d'une protection constitutionnelle. Parmi les 24 accords conclus, 18 comprennent des dispositions sur l'autonomie gouvernementale. Plus d'information sur les accords modernes: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030580/1100100030581>.

Les dessins sont distribués à titre d'information seulement. Sa Majesté du Chef du Canada (AADNC) ne garantit pas l'exactitude ou l'intégralité des renseignements qui s'y trouvent. Les traités sont approximatifs et pourraient faire l'objet de révisions ultérieures. Les dessins ne doivent pas être utilisés à d'autres fins ou activités, notamment pour évaluer les obligations en matière de cession de terres. Sa Majesté du Chef du Canada (AADNC) n'assume aucune responsabilité légale ou autre concernant les pertes ou les préjudices pouvant découler de leur utilisation. Produit par AADNC :



## Traité modernes - Accords de revendication globales territoriales et sur l'autonomie gouvernementale - (date d'entrée en vigueur)



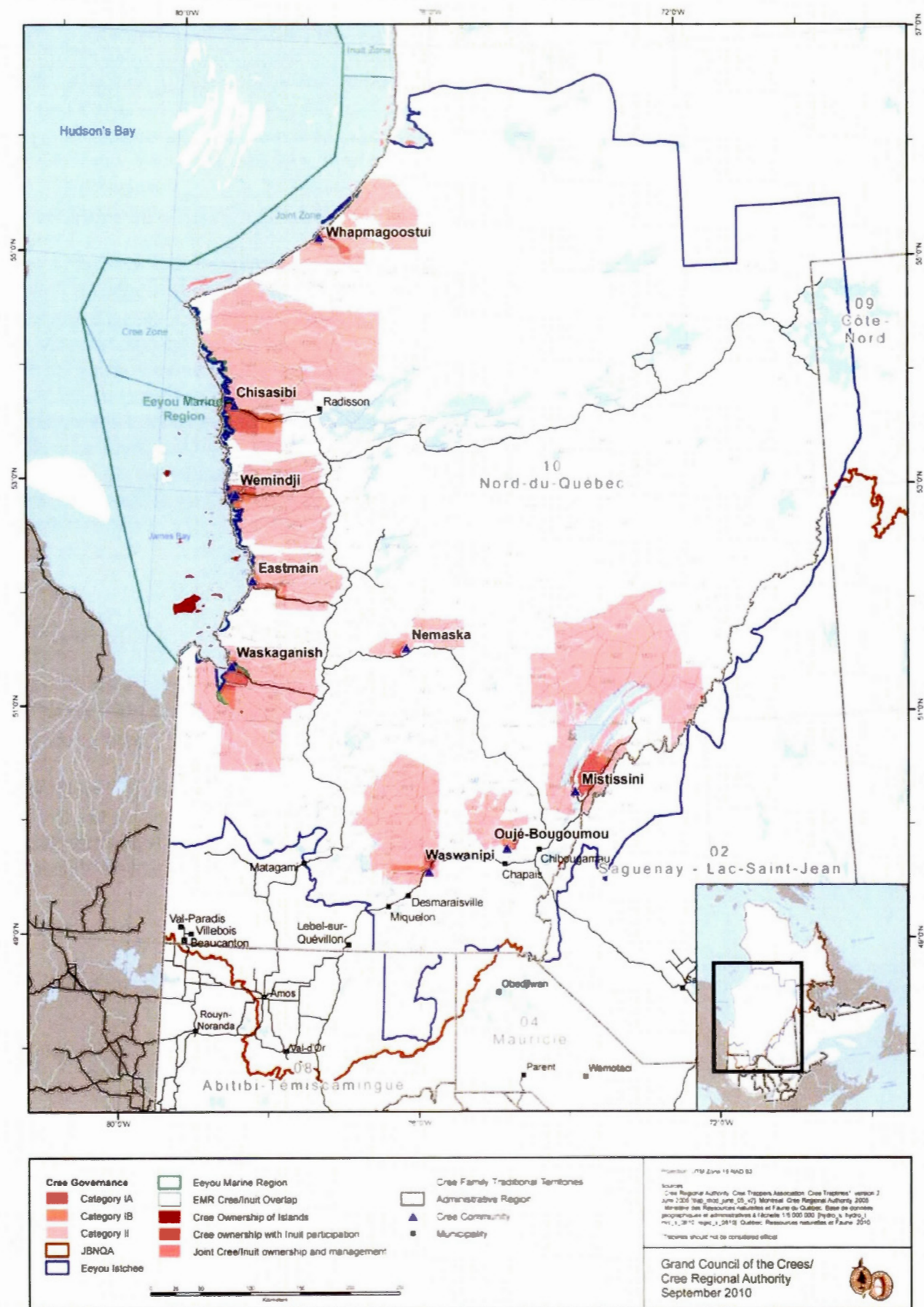


ANNEXE II  
CARTE DES TERRES ET TERRITOIRES D'EEYOU ISTCHEE

*Source : GCC (2011)*









ANNEXE III  
CARTE DES VOCATIONS DU TERRITOIRE SUR HAIDA GWAII

*Source :*

*[www.haidanation.ca/Pages/documents/pdfs/land/HaidaGwaii\\_LUP\\_map\\_72.pdf](http://www.haidanation.ca/Pages/documents/pdfs/land/HaidaGwaii_LUP_map_72.pdf)*









APPENDICE A  
ENTENTE DE RECHERCHE COLLABORATIVE





**ENTENTE DE RECHERCHE**  
entre  
**Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM)**  
et  
**Alexandre Germain**

**1. Objet**

Cette entente de recherche concerne le projet de recherche « Planification territoriale communautaire » dont la description se trouve en annexe. Elle vise à baliser le travail d'Alexandre Germain en lien avec le projet de recherche et en rapport avec son projet de doctorat.

Alexandre Germain poursuit un programme de doctorat au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM) depuis l'automne 2007, sous la direction d'Alain-G. Gagnon, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

**2. Élaboration de la démarche de recherche**

La recherche proposée doit être collaborative et, dans cet esprit, elle doit être bénéfique pour la communauté de Uashat mak Mani-Utenam et rencontrer les exigences du programme de doctorat d'Alexandre Germain.

Ainsi, elle doit répondre à des questions cruciales que se pose l'ITUM en rapport avec la question territoriale, à savoir l'unité de la Nation et la capacité d'influencer et de participer au développement du territoire avec un souci pour le bien-être des générations futures. Elle doit aussi répondre à certaines questions que se pose Alexandre Germain dans le cadre de son projet de doctorat, des questions d'ordre plus général sur la question territoriale et les relations de nation à nation dans la fédération canadienne.

Les parties se sont rencontrées pour s'entendre sur contenu de la présente entente de recherche.

**3. Exigences en matière d'éthique de la recherche**

Cette entente de recherche doit être approuvée par le comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec à Montréal et par ITUM.

#### 4. Collecte de données

En regard des objectifs décrits dans le projet de recherche (article 1) :

- Les données sur les enjeux territoriaux à Uashat mak Mani-Utenam (article 1.1) seront fournies par ITUM et seront complétées par des entrevues avec des personnes désignées par celui-ci, si nécessaire.
- Les données de l'étude comparée (article 1.2) proviendront 1) de sources primaires, comme de la documentation émanant des conseils de bande ou autres organisations ayant mené de telles démarches, des ententes avec les gouvernements sur la planification territoriale conjointe, et des entrevues semi-dirigées avec des informateurs-clé concernant le fonctionnement de l'entente ou de la démarche dans la pratique, ainsi que 2) de sources secondaires, dans l'éventualité où ces cas ont déjà fait l'objet de recherches ayant mené à des publications scientifiques ou des rapports d'organisation. Des visites des communautés choisies seront nécessaires.
- Les données sur le contexte québécois et canadien (1.3) proviendront de sources primaires comme des énoncés de loi et de politique, ainsi que la documentation gouvernementale afférente disponible sur l'internet.

#### 5. Confidentialité et protection (non divulgation) des connaissances à accès restreint

Deux formes de confidentialité sont à respecter :

- La confidentialité des informateurs désirant rester anonymes.
- La confidentialité de certaines données du point de vue des négociations territoriales en cours. Dans ce deuxième cas, des *mesures de protection (non-divulgation) des connaissances à accès restreint* sont nécessaires.

La confidentialité des informateurs et les mesures de protection des connaissances à accès restreint doivent être présentées dans un formulaire de consentement soumis aux informateurs préalablement à l'entretien.

Tous les informateurs se verront désigner un code d'identification. La clé du code sera détenue par Alexandre Germain. Les informateurs le désirant pourront ainsi demeurer anonymes si référence est faite à leur témoignage. Les autres participants pourront être cités avec référence à leur nom.

Les participants souhaitant rester anonymes devront préciser si leur anonymat s'applique aux fins de la recherche pour le compte d'ITUM, de la thèse d'Alexandre Germain, ou des deux. Le formulaire de consentement fera cette distinction.

De même, les mesures de protection des informations à accès restreint peuvent s'appliquer différemment selon qu'il s'agit de la thèse de doctorat d'Alexandre Germain ou du rapport pour

ITUM. Les participants pourront désigner sur le formulaire de consentement l'information qu'ils considèrent confidentielle et à quelles fins elle peut être utilisée.

#### **6. Consentement**

Le formulaire de consentement à utiliser pour les entrevues avec les informateurs-clé est inclus en annexe. Il sera rédigé dans un style compréhensible, simple, direct, en français ou en anglais dépendamment de la langue commune à Alexandre Germain et l'informateur.

En préparation de chaque entrevue, il sera expliqué aux informateurs quels sont les tenants et les aboutissants du projet. Il sera également mentionné où trouver une copie imprimée du projet et les coordonnées de personnes-ressources à contacter en cas de plainte quant au déroulement de la recherche.

Il sera clairement expliqué qu'il est possible de retirer son consentement à tout moment.

#### **7. Analyse et interprétation des données**

Alexandre Germain est responsable des entrevues, de l'interprétation des résultats, du respect de la confidentialité et de la rédaction du rapport pour ITUM.

Si ITUM le juge approprié, une (ou des) personne(s) désignée(s) pourrai(en)t accompagner Alexandre Germain lors de ses visites des communautés comparées. Ces personnes devront alors s'engager formellement à respecter la confidentialité des données, conformément aux exigences d'éthique de la recherche.

#### **8. Exigences en matière de production de rapports**

Le rapport soumis à ITUM sera rédigé en français dans un style clair et concis et il sera remis dans les formats *word* (.docx), *portable document format* (.pdf) et *power point* (.pptx). Une présentation du rapport pourra être faite par Alexandre Germain dans la communauté.

#### **9. Mécanismes de suivi**

Des rencontres de suivi pourraient être prévues entre Alexandre Germain et ITUM afin de s'assurer du bon déroulement de la recherche, ce qui peut inclure des rencontres visant à préparer des entrevues, des sorties sur le terrain, des mises au point sur des données à interpréter pour le rapport final, etc.

#### **10. Personne responsable du suivi à ITUM**

Jean-Claude Therrien-Pinette et Gloria Vollant.

#### **11. Propriété des résultats**

La propriété des résultats est déterminée comme suit :

- 11.1 Les résultats se trouvant dans le rapport pour ITUM seront de propriété conjointe et pourront ainsi être utilisés par Alexandre Germain dans sa thèse de doctorat.
- 11.2 ITUM conserve l'exclusivité de la propriété sur toute information relevant du savoir traditionnel des Innus de Uashat mak Mani-Utenam et de l'information territoriale à caractère stratégique et confidentiel en vue des négociations avec les gouvernements.
- 11.3 Alexandre Germain conserve l'exclusivité de la propriété des résultats issus de l'interprétation des données recueillies.

#### **12. Publication des résultats**

Aucune information de nature stratégique concernant les négociations territoriales d'ITUM ne sera utilisée à des fins de publication scientifique par Alexandre Germain, hormis, le cas échéant, dans le rapport soumis par Alexandre Germain directement à ITUM.

Les autres informations pourront être utilisées par Alexandre Germain dans le cadre de sa recherche de doctorat, en autant que cette utilisation ne fasse pas préjudice aux processus de négociation en cours. L'étendue de ce qui est préjudiciable devra être discutée avec ITUM.

Dans l'éventualité plutôt improbable où des revenus sont générés par la publication des résultats se trouvant dans la thèse de doctorat, les parties s'entendent à négocier de bonne foi sur le partage des profits.

ITUM pourra également présenter les résultats de la recherche selon sa propre initiative.

#### **13. Mécanismes de résolution de conflits**

En cas où un différend surgirait sur la nature et l'interprétation des données se trouvant dans le rapport à son intention, dont le contenu non restreint sera utilisé dans la thèse d'Alexandre Germain, ITUM ou tout autre participant pourra s'en dissocier. ITUM pourra alors exiger que son point de vue soit inclus dans la thèse.

En toutes circonstances, le consensus devra être atteint avant de procéder à la publication de matériel sensible pour les Innus.



#### 14. Accès aux documents de recherche

Une copie de toute publication en lien avec cette entente de recherche sera mise à la disposition d'ITUM. Une copie de la politique en matière d'éthique de la recherche sera également mise à la disposition d'ITUM, ainsi que les coordonnées de la personne responsable des plaintes à cet égard à l'UQÀM.

#### 15. Possibilité de conflit d'intérêt

En plus de mener un projet de doctorat, Alexandre Germain peut agir à titre de consultant externe pour le compte de l'Institut du Nouveau Monde (INM). Il pourrait alors être rémunéré à ce titre, pour les tâches qui lui seraient assignées dans le cadre d'un mandat donné à l'INM, le cas échéant. Ce conflit d'intérêt potentiel n'est cependant pas jugé nuisible à la bonne conduite du projet de recherche ainsi qu'à l'éthique requise pour la recherche doctorale d'Alexandre Germain.

#### 16. Documents de référence en matière d'éthique de la recherche

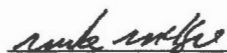
Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador : *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador*, juin 2005. Disponible en ligne au [www.cdrhpnq.gc.ca/afnq/research\\_protocol/summary/protocole\\_synth\\_fr.pdf](http://www.cdrhpnq.gc.ca/afnq/research_protocol/summary/protocole_synth_fr.pdf).

Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, Instituts de recherche en santé du Canada : *Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains*, décembre 2010. Disponible en ligne au [www.gcr.ethique.gc.ca](http://www.gcr.ethique.gc.ca).

Université du Québec en Outaouais : *Actes du 2<sup>e</sup> séminaire sur l'éthique de la recherche avec les Peuples autochtones*, septembre 2011. Disponible en ligne au [www.uqat.ca/recherche/?menu=premierspeuples](http://www.uqat.ca/recherche/?menu=premierspeuples).

Revue « Éthique publique » : *Peuples autochtones et enjeux d'éthique publique*, vol. 14, n° 1 (2012).

Signé à UBShut, le 27 mai 2013



M. Mike McKenzie, Chef



M. Alexandre Germain, étudiant

## ANNEXE 1.

### Projet de recherche

#### « Planification territoriale communautaire »

#### 1. Objectifs du projet

Considérant que Innu Takuaitkan Uashat Mak Mani-Utenam (ITUM) a la volonté de développer une vision territoriale communautaire qui l'assistera dans sa participation à la planification territoriale de Nitassinan, les objectifs du projet sont les suivants :

- 1.1 Produire une étude comparée d'initiatives de planification territoriale communautaire autochtone.
- 1.2 Faire un bilan territorial de Nitassinan qui permette de bien comprendre l'ensemble des enjeux qui affectent le territoire.
- 1.3 Situer les enjeux de la planification territoriale dans leur contexte québécois et canadien.

#### 2. Contexte

Beaucoup de projets sont en cours ou sont à venir sur Nitassinan, particulièrement dans le contexte de l'engouement actuel pour le développement nordique. Or, les Innus ont des droits sur ce territoire qu'ils souhaitent voir respectés. Ils souhaitent aussi prendre part au développement économique du territoire et s'assurer de sa durabilité. Cependant :

- Des institutions permettant la participation des Innus à la planification territoriale gouvernementale sur l'ensemble de Nitassinan sont toujours inexistantes, ou sinon peu ouvertes à une participation innue effective.
- Des tensions communautaires se sont manifestées dans les derniers mois à cause de ce qui est perçu comme un conflit de vision sur le développement durable entre plusieurs membres de la communauté et certains membres de ITUM. La confiance a été rompue. L'adoption d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) sans consultation de la communauté et l'absence de balises claires pour leur négociation ont contribué à exacerber le problème.

Ce contexte a incité ITUM à organiser un Sommet territorial, du 7 au 9 septembre 2012. Lors de ce sommet, la volonté d'une planification territoriale communautaire s'est dégagée de façon consensuelle. Il s'agit d'une approche qui implique les membres de la communauté dans l'élaboration d'une vision territoriale en vue de déterminer les objectifs d'un développement communautaire durable. Ultimement, une telle approche vise à renforcer la viabilité, l'autonomie et la gouvernance de la communauté.

### 3. Intention

L'élaboration d'une vision territoriale communautaire requiert une démarche de consultation adaptée aux spécificités de la communauté. Cette vision doit donc être élaborée par la communauté, en fonction de ses valeurs et de ses coutumes.

Il est néanmoins jugé bénéfique de s'informer sur les démarches similaires menées par d'autres communautés au Québec ou ailleurs au Canada. Une étude comparée pourra ainsi inspirer les gens de Uashat mak Mani-Utenam dans leur démarche communautaire.

Cette démarche doit aussi reposer sur un constat clair des enjeux sur Nitassinan, ce qui crée le besoin d'un bilan des enjeux territoriaux qui servira à appuyer le processus de consultation.

Ce projet de recherche vise à combler le besoin en recherche et en rédaction de documents de référence en préparation de la démarche de planification territoriale communautaire.

### 4. Démarche de recherche

L'étude comparée des initiatives de planification territoriale communautaire autochtone dans des contextes similaires à celui de Uashat mak Mani-Utenam requiert 1) que soit dressé un portrait détaillé des enjeux territoriaux de la communauté, 2) que des cas similaires soient identifiés, et 3) qu'une recherche documentaire et de terrain soit faite sur ces cas, afin d'en faire une description fidèle.

L'information recueillie sera consignée dans un rapport de recherche qui pourra servir de document de référence dans la conception d'une démarche de planification territoriale communautaire.

### 5. Approbation du projet

Ce projet de recherche doit être mené dans le cadre d'une entente de recherche collaborative. Cette entente devra avoir reçu l'approbation du comité d'éthique de la recherche de son université, ainsi que celle du chef d'ITUM.

### 6. Échéancier (sujet à changement)

Mai 2013 : approbation du projet

Juin à septembre 2013 (approximativement) : recherche et visites-terrain

Septembre 2013 : rédaction du rapport pour ITUM



## RÉFÉRENCES

- Abele, F. et Prince, M.J. (2006). Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada. *The American Review of Canadian Studies*, 36(4), 568-595.
- Acton, J.E.E.D. (1967/1862). Nationality. Dans Figgis, J. N. et R. V. Laurence (dir.), *The History of Freedom and Other Essays by John Emerich Edward Dalberg-Acton* (p. 270-300). Freeport : Books for Libraries Press.
- Agnew, J. (1994). The Territorial Trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Alcantara, C. (2008). To Treaty or Not to Treaty? Aboriginal Peoples and Comprehensive Land Claims Negotiations in Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(2), 343-369.
- Andersen, C. (2005). Residual Tensions of Empire : Contemporary Métis Communities and the Canadian Judicial Imagination. Dans Murphy, M. (dir.), *Canada : The State of the Federation 2003; Reconfiguring Aboriginal-State Relations* (p. 295-325). Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Andersen, C. et Peters, E.J. (dir.). (2013). *Indigenous in the City: Contemporary Identities and Cultural Innovation*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Anderson, B. (1996). *L'imaginaire national: Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*. Paris : La Découverte.
- Ansell, C.K. (2004). Restructuring Authority and Territoriality. Dans Ansell, C. K. et G. Di Palma (dir.), *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared* (p. 3-18). Cambridge : Cambridge University Press.
- Appadurai, A. (2001). *Après le colonialisme : les conséquences culturelles de la globalisation*. Paris : Payot.
- Appleton, A. (2004). La crise de la science politique américaine. Dans Darras, E. et O. Philippe (dir.), *La science politique une et multiple* (p. 285-296). Paris : L'Harmattan.
- Asselin, H., et Basile, S. (2012). Éthique de la recherche avec les peuples autochtones. *Éthique publique*, 14(1).

- Association des trappeurs cris. (2009). *Eeyou Indoh-Hoh Weeshou-Wehwun - Traditional Eeyou Hunting Law*. Récupéré le 6 juin 2014 de [http://creetrappers.ca/wp-content/uploads/2014/02/CTA\\_EEYOU\\_HUNTING\\_LAW.PDF](http://creetrappers.ca/wp-content/uploads/2014/02/CTA_EEYOU_HUNTING_LAW.PDF)
- Awashish, P. (2002). Réflexions sur la gouvernance Eeyou dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Dans Gagnon, A.-G. et G. Rocher (dir.), *Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (p. 167-178). Montréal : Québec-Amérique.
- Awashish, P. (2005). From Board to Nation Governance: The Evolution of Eeyou Tapay-Tah-Jeh-Souwin (Eeyou Governance) in Eeyou Istchee. Dans Murphy, M. (dir.), *State of the Federation 2003: Reconfiguring Aboriginal-State Relations* (p. 165-183). Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Badie, B. (1992). *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris : Fayard.
- Balme, R. (dir.). (1996). *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris : Economica.
- Barth, F. (1969). *Ethnic groups and boundaries the social organization of culture difference. (Results of a symposium held at the university of bergen, 23rd to 26th february 1967.)*. Boston : Little.
- Bartlett, R.H. (1984). *Indian Reserves in Quebec*. Saskatoon : University of Saskatchewan, Native Law Centre.
- Bartlett, R.H. (1990). *Indian Reserves and Aboriginal Lands in Canada*. Saskatoon : University of Saskatchewan Native Law Center.
- Bartolini, S. (2004). Old and New Peripheries in the Process of European Territorial Integration. Dans Ansell, C. K. et G. Di Palma (dir.), *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared* (p. 19-44). Cambridge : Cambridge University Press.
- Basta, K., McGarry, J. et Simeon, R. (dir.). (2014). *Territorial Pluralism: Managing Difference in Multinational States*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Bauer, O. (1987/1906). *La question des nationalités et la social-démocratie*. Montréal : Guérin Littérature et Arcantère Éditions.

- Beaud, O. (2007). *Théorie de la fédération*. (1re éd. 2007. éd.). Paris : Presses universitaires de France.
- Beaulieu, A. (2002). *La question des terres autochtones au Québec: 1760-1860*. Varennes : Rapport préparé pour le Ministère de la Justice et le Ministère des Ressources naturelles du Québec. Récupéré de [http://www.territoireautochtone.uqam.ca/Rapport\\_2002/Index.html](http://www.territoireautochtone.uqam.ca/Rapport_2002/Index.html)
- Beaulieu, A. (2013). La création des réserves indiennes au Québec. Dans Beaulieu, A., S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 135-151). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Beck, U. (1998). Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités. *Lien social et Politiques*(39), 15-25.
- Berkes, F., Davidson-Hunt, I., Deutsch, N., Burlando, C., Miller, A., Peters, C., Peters, P., Preston, R., Robson, J., Strang, M., Tanner, A., Trapper, L., Troster, R. et Turner, J. (2009). Institutions for Algonquian Land Use: Change, Continuity and Implications for Sustainable Forest Management. Dans Stevenson, M. G. et D. C. Natcher (dir.), *Changing the Culture of Forestry in Canada: Building Effective Institutions for Aboriginal Engagement in Sustainable Forest Management*. Edmonton : CCI Press and SFM Network.
- Berrouard, D. (2002). Le régime de protection de l'environnement. Dans Gagnon, A.-G. et G. Rocher (dir.), *Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (p. 99-105). Montréal : Québec-Amérique.
- Berthelot, J.-M. (2001). Programmes, paradigmes, disciplines: pluralité et unité des sciences sociales. Dans Berthelot, J.-M. (dir.), *Épistémologie des sciences sociales* (p. 457-481). Paris : Presses universitaires de France.
- Bherer, L., Collin, J.-P., Kerrouche, É. et Palard, J. (dir.). (2005). *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Saint-Nicolas : Presses de l'Université Laval.
- Billig, M. (1995). *Banal Nationalism*. Londres : Sage.
- Blackman, M.B. (1990). Haida: Traditional Culture. Dans Suttles, W. (dir.), *Handbook of North American Indians. Vol. 7: Northwest Coast* (p. 240-260). Washington, D.C. : Smithsonian Institute.

- Blindenbacher, R. et Watts, R.L. (2003). Federalism in a Changing World - A Conceptual Framework for the Conference. Dans Blindenbacher, R. et A. Koller (dir.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* (p. 7-25). Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Boldt, M. et Long, J.A. (1988). Native Indian Self-Government: Instrument of Autonomy or Assimilation? Dans Long, J. A. et M. Boldt (dir.), *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada* (p. 38-56). Toronto : University of Toronto Press.
- Bonnemaison, J. (1981). Voyage autour du territoire. *L'espace géographique*(4), 249-262.
- Booth, A.L. et Muir, B.R. (2011). Environmental and Land-Use Planning Approaches of Indigenous Groups in Canada: An Overview. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(4), 421-442.  
<http://dx.doi.org/10.1080/1523908x.2011.635881>
- Borrows, J. (2002). *Recovering Canada. The Resurgence of Indigenous Law*. Toronto : University of Toronto Press.
- Borrows, J. (2010). *Canada's Indigenous Constitution*. Toronto : University of Toronto Press.
- Bouchard, G. (2004). *La pensée impuissante. Échecs et mythes nationaux canadiens-français (1850-1960)*. Montréal : Boréal.
- Bouchard, R. (1995). *Le dernier des Montagnais vie et mort de la nation Ilnu*. Chicoutimi-Nord : R. Bouchard.
- Brant Castellano, M. (2004). Ethics of aboriginal research. *Journal of Aboriginal Health*, 1(1), 98-114.
- Brenner, N. (1997). State territorial restructuring and the production of spatial scale. Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960 - 1990. *Political Geography*, 16(4), 273-306.
- Brenner, N. (1999a). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society*, 28(1), 39-78.
- Brenner, N. (1999b). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.



- Breton, R. (1988). From Ethnic to Civic Nationalism: English Canada and Quebec. *Ethnic and Racial Studies*, 11(1), 85-102.
- British Columbia Treaty Commission. (2005). *Annual Report*. [http://www.bctreaty.net/files/pdf\\_documents/2005\\_annual\\_report.pdf](http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/2005_annual_report.pdf).
- British Columbia Treaty Commission. (2010). *Annual Report*. [http://www.bctreaty.net/files/pdf\\_documents/2010\\_Annual\\_Report.pdf](http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/2010_Annual_Report.pdf).
- British Columbia Treaty Commission. (2012). *Annual Report*. [http://www.bctreaty.net/files/pdf\\_documents/2012\\_Annual\\_Report.pdf](http://www.bctreaty.net/files/pdf_documents/2012_Annual_Report.pdf).
- Broadhead, J. (1984). Islands at the Edge. Dans Islands Protection Society (dir.), *Islands at the Edge. Preserving the Queen Charlotte Islands Wilderness* (p. 121-142). Vancouver/Toronto : Douglas & McIntyre.
- Brubaker, R. (1994). Rethinking Nationalism: nation as institutionalized form, practical category, contingent event. *Contention*, 4(1), 3-14.
- Brun, H. (1975). Une injonction contre l'Internation Telegraph and Telephone. *Recherches amérindiennes au Québec*, 5(2), 12-18.
- Burawoy, M.B. (2003). L'étude de cas élargie. Une approche réflexive, historique et comparée de l'enquête de terrain. Dans Cefaï, D. (dir.), *L'Enquête de terrain* (p. 425-464). Paris : Éditions La Découverte.
- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism. Theory and Practice*. New York : Routledge.
- Burgess, M. (2011). Multinational Federalism in Multinational Federation. Dans Seymour, M. et A.-G. Gagnon (dir.), *Multinational Federalism. Problems and Prospects* (p. 23-44). Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Burgess, M. et Gagnon, A.-G. (2010). Federalism and democracy. Dans Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.), *Federal Democracies* (p. 1-25). London : Routledge.
- Burgess, M. et Tarr, G.A. (dir.). (2012). *Constitutional dynamics in federal systems : sub-national perspectives*. Kingston : Forum des fédérations ; McGill-Queen's University Press.
- Burlando, C. (2012). *Land use planning policy in the Far North Region of Ontario: Conservation targets, politics of scale, and the role of civil society organizations in Aboriginal-state relations*. University of Manitoba, Winnipeg. Thèse, Natural Resources Institute.

- Cahill, C. (2007). Repositioning Ethical Commitments: Participatory Action Research as a Relational Praxis of Social Change. *ACME: An E-Journal for Critical Geographies*, 6(3), 360-373.
- Cahill, C., et al. (2007). Participatory Ethics: Politics, Practices, Institutions. *ACME: An E-Journal for Critical Geographies*, 6(3), 304-318.
- Cairns, A.C. (2000). *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2010). *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*. Récupéré le 26 mars 2014 de <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100031843/1100100031844>
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2013a). *250e anniversaire de la Proclamation royale*. Récupéré le 18 mars 2014 de <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1370355181092/1370355203645>
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2013b). *Cessions de terres du Haut-Canada et les traités Williams*. Récupéré le 18 mars 2014 de <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1360941656761/1360941689121>
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2013c). *Les Traités numérotés (1871-1921)*. Récupéré le 18 mars 2014 de <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1360948213124/1360948312708>
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2013d). *Les traités Robinson-Supérieur et Robinson-Huron (1850)*. Récupéré le 18 mars 2014 de <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1360945974712/1360946016409#rt>
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2013e). *Premières Nations*. Récupéré le 18 juillet 2014 de <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100013791/1100100013795>
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2013f). *Régime de gestion des terres des Premières Nations*. Récupéré le 27 mars 2014 de <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1327090675492/1327090738973>
- Canada. Affaires autochtones et développement du Nord. (2013g). *Statut d'Indien*. Récupéré le 18 juillet 2014 de <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100032374/1100100032378>

- Canada. Affaires indiennes et du Nord. (1995). *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*. Ottawa : Travaux publics et services gouvernementaux Canada.
- Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. (1997). *Rassembler nos forces le plan d'action du Canada pour les questions autochtones = Gathering strength : Canada's aboriginal action plan*. Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Canada. Chambre des communes. (1983). *L'autonomie politique des Indiens au Canada : rapport du Comité spécial*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada.
- Canada. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. (1969). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. L'apport culturel des autres groupes ethniques*. Ottawa : R. Duhamel.
- Canada. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Laurendeau, A. et Dunton, A.D. (1965). *Rapport préliminaire de la commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.
- Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. (1996a). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 1. Un passé, un avenir*. Ottawa : Groupe Communication Canada.
- Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. (1996b). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 2. Une relation à redéfinir*. Ottawa : Groupe Communication Canada.
- Canada. Statistique Canada. (2014). *Les langues autochtones au Canada*. Récupéré le 19 août 2014 de [http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-314-x/98-314-x2011003\\_3-fra.cfm](http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-314-x/98-314-x2011003_3-fra.cfm)
- Cardinal, H. (1970). *La tragédie des Indiens du Canada*. Montréal : Éditions du Jour.
- Carens, J. (2004). A Contextual Approach to Political Theory. *Ethical Theory and Moral Practice*(7), 117-132.
- Caron, A. et Martel, R.P. (2005). *La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social*. Québec : Ministère des Affaires municipales et des Régions.

- Caron, J.-F., Laforest, G. et Vallières-Roland, C. (2006). Le déficit fédératif au Canada. Dans Gagnon, A.-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain* (p. 147-182). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Chapeskie, A., O'Flaherty, M., Peters, A. et Quill, N. (2005). The Whitefeather Forest Initiative: Indigenous Wisdom Guiding a New Community Forestry Opportunity in the Boreal Forest of Canada. Dans YoungBear-Tibbetts, H., W. Van Lopik et K. Hall (dir.), *Sharing Indigenous Wisdom. An International Dialogue On Sustainable Development* (p. 7-35). Keshena : College of Menominee Nation Press.
- Charest, P. (1975). Les ressources naturelles de la Côte-Nord ou la richesse des autres: une analyse diachronique. *Recherches amérindiennes au Québec*, 5(2), 35-52.
- Charest, P. (1980). Les barrages hydro-électriques en territoire montagnais et leurs effets sur les communautés amérindiennes. *Recherches amérindiennes au Québec*, 9(4), 323-336.
- Charest, P., Girard, C. et Rodon, T. (2012a). *Les pêches des premières nations dans l'est du Québec : Innus, Malécites et Micmacs*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Charest, P., Girard, C. et Rodon, T. (2012b). Pêche alimentaire et participation autochtone à la gestion de la pêche aux salmonidés. Dans Charest, P., C. Girard et T. Rodon (dir.), *Les pêches des Premières Nations dans l'Est du Québec. Innus, Malécites et Micmacs* (p. 23-45) : Presses de l'Université Laval.
- Charron, D. et Boudreault, R. (1994). *Sept-Îles et Maliotenam: Uashat mak Mani-Utenam*. Wendake : Institut culturel et éducatif montagnais.
- Chevrier, D. (1996a). Le partage des ressources du littoral: 2000 à 350 ans avant aujourd'hui. Dans Frenette, P. (dir.), *Histoire de la Côte-Nord* (p. 105-134). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Chevrier, D. (1996b). Les premières populations humaines: 8500 à 2000 ans avant aujourd'hui. Dans Frenette, P. (dir.), *Histoire de la Côte-Nord* (p. 73-104). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Chevrier, M. (2011). Par-delà le fédéralisme multinational, l'empire. Dans Seymour, M. et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational, un modèle viable?* (p. 73-95). Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.



- Ciaccia, J. (1998). Philosophie de la Convention. Dans Québec, G. d. (dir.), *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires* (p. xi-xxiii). Sainte-Foy : Les Publications du Québec.
- Comat, I. (2014). *Se construire et s'affirmer par les lieux. Un regard sur les présences autochtones à Montréal*. Université Laval, Québec. Ph D.
- Comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James. (2012). *Historique (1978-2012)*. Récupéré le 6 juin 2012 de <http://www.ccebj-jbace.ca/francais/comite/documents/Historique2012-janv2013.pdf>
- Commission du droit du Canada et Association of Iroquois and Allied Indians. (2002). *Les rapports fiduciaires : une question de confiance*. Montréal : Éditions Thémis.
- Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et Instituts de recherche en santé du Canada. (2010). *Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains*. <http://www.ger.ethique.gc.ca/fra/policy-politique/initiatives/tcps2-eptc2/Default/>
- Conseil des Atikamekw et des Montagnais. (1992). *Pour mieux se connaître. Actes du Forum sur la réalité autochtone*. Conseil des Atikamekw et des Montagnais.
- Coon Come, M. (2009). Le moment de donner un sens à la Paix des Braves. *Le Devoir* (16 novembre 2009), A7.
- Council of the Haida Nation. (2005). *Haida Land Use Vision*. [http://www.haidanation.ca/Pages/documents/pdfs/land/HLUV.lo\\_rez.pdf](http://www.haidanation.ca/Pages/documents/pdfs/land/HLUV.lo_rez.pdf).
- Council of the Haida Nation. (2010). *Constitution of the Haida Nation*. [http://www.haidanation.ca/Pages/governance/pdfs/HNConstitutionRevisedOct2010\\_officialunsignedcopy.pdf](http://www.haidanation.ca/Pages/governance/pdfs/HNConstitutionRevisedOct2010_officialunsignedcopy.pdf).
- Dawson, N.-M. (2005). *Feu, fourrures, fléaux et foi foudroyèrent les Montagnais : histoire et destin de ces tribus nomades d'après les archives de l'époque coloniale*. Sillery : Septentrion.
- Dawson, N.-M. (2011). *Fourrures et forêts métissèrent les Montagnais : regard sur les sang-mêlés au Royaume du Saguenay*. Québec : Septentrion.

- Desbiens, C. (2013). *Power from the north : territory, identity, and the culture of hydroelectricity in Quebec*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Desbiens, C. et Rivard, É. (2012). Géographies autochtones : développement et confluence des territorialités. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(159), 559-564.
- Desrosiers, R., Lefebvre, S., Munoz, P. et Pâquet, J. (2010). *Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire: son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Québec : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- Deutsch, N. et Davidson-Hunt, I. (2010). Pikangikum Family Hunting Areas and Traps: Customary and Aboriginal Land Use Planning in Ontario's Far North. Dans Stevenson, M. G. et D. C. Natcher (dir.), *Planning Co-Existence. Aboriginal Issues in Forest and Land Use Planning* (p. 149-170). Edmonton : CCI Press and SFM Network.
- Di Méo, G. et Buléon, P. (2005). *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*. Paris : Armand Colin.
- Dieckhoff, A. (2006). Nationalisme politique contre nationalisme culturel? Dans Dieckhoff, A. et C. Jaffrelot (dir.), *Repenser le nationalisme* (p. 105-129). Paris : Sciences Po.
- Dominique, R. (1974). ITT-Rayonier, le gouvernement québécois et les droits territoriaux des Indiens. *Recherches amérindiennes au Québec*, 4(2), 26-33.
- Dorion, H. et Lacasse, J.-P. (2011). *Le Québec: territoire incertain*. Québec : Septentrion.
- Dubois, J. (2009). *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multinationale face aux défis de l'aménagement*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Dufour, P. (1996). De la traite de Tadoussac aux King's Posts: 1650-1830. Dans Frenette, P. (dir.), *Histoire de la Côte-Nord* (p. 179-225). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Dupuis, R. (1991). *La question indienne au Canada*. Montréal : Boréal.
- Elazar, D.J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa : University of Alabama Press.

- Elazar, D.J. (1999). Political science, geography, and the spatial dimension of politics. *Political Geography*(18), 875–886.
- Erk, J. (2008). *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. London & New York : Routledge.
- Fahlgren, J.E.J. (1985). *Final Report and Recommendations of the Royal Commission on the Northern Environment*. Toronto Récupéré de <https://archive.org/details/finalreponorenviron00onta>
- Favre, P. (2005). *Comprendre le monde pour le changer : épistémologie du politique*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Feit, H.A. (2004). Les territoires de chasse algonquiens avant leur « découverte » ? Études et histoires sur la tenure, les incendies de forêts et la sociabilité de la chasse. *Recherches amérindiennes au Québec*, 34(3), 5-21.
- Feit, H.A. (2005). Re-cognizing Co-management as Co-governance: Visions and Histories of Conservation at James Bay. *Anthropologica*, 47(2), 267-288.
- Flanagan, T. et Alcantara, C. (2003). Individual Property Rights on Canadian Indian Reserves. *Queen's Law Journal*, 29, 489-532.
- Fortin, G.L. et Frenette, P. (1989). L'Acte de 1851 et la création de nouvelles réserves indiennes au Bas-Canada. *Recherches amérindiennes au Québec*, 19(1), 31-37.
- Frenette, P. (1996). *Histoire de la Côte-Nord*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Friedmann, J. et Weaver, C. (1979). *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. Berkeley : University of California Press.
- Gagnon, A.-G. (1993). The Political Uses of Federalism. Dans Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.), *Comparative Federalism and Federation* (p. 15-44). Toronto : University of Toronto Press.
- Gagnon, A.-G. (2003a). Le dossier constitutionnel Québec-Canada. Dans Gagnon, A.-G. (dir.), *Québec : État et Société, 2e tome* (p. 151-174). Montréal : Québec Amérique.
- Gagnon, A.-G. (2003b). Undermining Federalism and Feeding Minority Nationalism: The Impact of Majority Nationalism in Canada. Dans Gagnon, A.-G., M.



- Guibernau et F. Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (p. 295-312). Montréal : Institut de Recherches sur les Politiques Publiques.
- Gagnon, A.-G. (2006). Le fédéralisme asymétrique au Canada. Dans Gagnon, A.-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions* (p. 287-304). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gagnon, A.-G. (2007a). *Au-delà de la nation unificatrice: Plaidoyer pour un fédéralisme multinational*. Barcelone : Institut d'Estudis Autonòmics.
- Gagnon, A.-G. (2007b). Democratic Multinational Federalism under Scrutiny. Healthy tensions and unresolved issues in Canada. Dans Burgess, M. et J. Pinder (dir.), *Multinational Federations* (p. 17-30). Londres : Routledge.
- Gagnon, A.-G. (2011a). Conjuguer communauté, autonomie et habilitation. Dans Seymour, M. et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational, un modèle viable?* (p. 97-112). Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Gagnon, A.-G. (2011b). *L'Âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Gagnon, A.-G. et Iacovino, R. (2007). *De la nation à la multination. Les rapports Québec-Canada*. Montréal : Boréal.
- Gagnon, A.-G. et Laforest, G. (1993). The future of federalism: lessons from Canada and Quebec. *International Journal*, 48(3), 470-491.
- Gagnon, A.-G., Lecours, A. et Nootens, G. (dir.). (2007). *Les Nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*. Montréal : Québec Amérique.
- Gagnon, A.-G. et Tully, J. (2001). *Multinational Democracies*. Cambridge, U.K. ; New York : Cambridge University Press.
- Gale, A. (1997). *Nishnawbe-Aski Nation - Treaty Five Historical Report*. : Released at Nishnawbe-Aski Nation XVI Annual Conference, July 8-10 1997.
- Gaxie, D. (2004). Science politique, sociologie politique, sciences sociales du politique. Dans Darras, E. et O. Philippe (dir.), *La science politique une et multiple* (p. 127-153). Paris : L'Harmattan.
- Gélinas, C. (2007). *Les Autochtones dans le Québec post-confédéral, 1867-1960*. Québec : Septentrion.



- Gellner, E. (1989). *Nations et nationalisme*. Paris : Éditions Payot.
- Germain, A. (2007). *Finding Common Ground / Trouver un terrain d'entente : Politics of National Park Establishment in the Torngat Mountains, Arctic Canada*. McGill University, Montréal. Mémoire, Département de géographie.
- Germain, A. (2012a). Le développement nordique au Québec et en Ontario. Différentes perspectives d'avenir pour les peuples autochtones. Dans Lévesque, C., D. Salée et I. Radu (dirs.), *Cahier DIALOG no 2012-04. Les peuples autochtones et le Plan Nord : éléments pour un débat* (pp. 95-106). Montréal. Récupéré de [www.reseaudialog.ca/docs/CahiersDIALOG-201204.pdf](http://www.reseaudialog.ca/docs/CahiersDIALOG-201204.pdf).
- Germain, A. (2012b). Le fédéralisme et la territorialité: l'État québécois, les autochtones et le pluralisme territorial. *Les Cahiers de la CREQC*(1), mai 2012.
- Germain, A. (2012c). Le Plan Nord en quelques mots. Dans Lévesque, C., D. Salée et I. Radu (dirs.), *Cahier DIALOG no 2012-04. Les peuples autochtones et le Plan Nord : éléments pour un débat* (p. 6). Montréal. Récupéré de [www.reseaudialog.ca/docs/CahiersDIALOG-201204.pdf](http://www.reseaudialog.ca/docs/CahiersDIALOG-201204.pdf).
- Germain, A. (2012d). Sortir le territoire de sa logique exclusive. Pour une définition fonctionnaliste de la territorialité. *Philosophiques*, 39(2), 435-449.
- Girardon, J. (2010). *Politiques d'aménagement du territoire*. Paris : Ellipses.
- Godelier, M. (1984). *L'idéal et le matériel. Pensée, économies, sociétés*. Paris : Fayard.
- Gottmann, J. (1952). The Political Partitioning of Our World: An Attempt at Analysis. *World Politics*, 4(4), 512-519.
- Gottmann, J. (2007). *La politique des États et leur géographie*. Paris : Éditions du CTHS.
- Gourdeau, É. (1994). Le Québec et la question autochtone. Dans Gagnon, A.-G. (dir.), *Québec: État et Société* (p. 329-355). Montréal : Québec Amérique.
- Gourdeau, É. (2002). Synthèse de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois. Dans Gagnon, A.-G. et G. Rocher (dir.), *Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (p. 25-38). Montréal : Québec-Amérique.

- Grammond, S. (2003). *Aménager la coexistence. Les peuples autochtones et le droit canadien*. Bruxelles : Bruylant et les Éditions Yvon Blais.
- Grammond, S. (2004). L'accord Nisga'a et l'entente avec les Innus: vers une nouvelle génération de traités? Dans Otis, G. (dir.), *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones* (p. 83-98) : Les Presses de l'Université Laval.
- Grammond, S. (2009). La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des Autochtones. *Revue canadienne de science politique*, 24(4), 939-956.
- Grammond, S. (2013) La construction de la légitimité de l'obligation de consulter en droit canadien et international. Dans Martin, T. (dir.). Communication présentée à /au Les répercussions du redéploiement des activités d'exploitation des ressources naturelles sur la relation des Autochtones au territoire Université Laval, Québec : 81<sup>e</sup> Congrès de l'ACFAS.
- Grand Conseil des Cris. (2011). *Cree Vision of Plan Nord*. [www.gcc.ca/pdf/Cree-Vision-of-Plan-Nord.pdf](http://www.gcc.ca/pdf/Cree-Vision-of-Plan-Nord.pdf) : Grand Conseil des Cris.
- Green, D.P. et Shapiro, I. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory : a critique of applications in political science*. New Haven : Yale University Press.
- Green, J. (2004). Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme: pour une relecture du palimpseste canadien. *Politique et Sociétés*, 23(1), 9-32.
- Guay, C. et Martin, T. (2008). L'ère/l'aire de la gouvernance autochtone: le territoire en question. *Revue canadienne des sciences régionales*, 31(3), 637-650.
- Guillemette, É. (2010). *La vision stratégique du développement, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*. : ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, coll. « Planification territoriale et développement durable ».
- Haggett, P. (1973). *L'analyse spatiale en géographie humaine*. Paris : Armand Colin.
- Hallowell, A.I. (1992/1953). *The Ojibwa of Berens River, Manitoba : ethnography into history*. Fort Worth : Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Harris, C. (2002). *Making Native Space. Colonialism, Resistance, and Reserves in British Columbia*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity : an inquiry into the origins of cultural change*. Oxford, U.K. ; Cambridge, Mass., USA : Blackwell.

- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature, and the Geography of Difference*. Cambridge : Blackwell Publishers.
- Held, D. et McGrew, A.G. (2003). The Great Globalization Debate: An Introduction. Dans Held, D. et A. G. McGrew (dir.), *The Global Transformations Reader : an introduction to the globalization debate* (2nd éd., p. 1-50). Cambridge : Polity Press.
- Henderson, J.s.Y. (1994). Empowering Treaty Federalism. *Saskatchewan Law Review*(58), 241-329.
- Héraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*. Paris : Presses d'Europe.
- Hibbard, M., Lane, M.B. et Rasmussen, K. (2008). The Split Personality of Planning: Indigenous Peoples and Planning for Land and Resource Management. *Journal of Planning Literature*, 23(2), 136-151. <http://dx.doi.org/10.1177/0885412208322922>
- Hobsbawm, E. (1992). *Nations et nationalisme depuis 1780. Programme, mythe, réalité*. Paris : Éditions Gallimard.
- Hoehn, F. (2012). *Reconciling Sovereignties : Aboriginal nations and Canada*. Saskatoon : Native Law Centre, University of Saskatchewan.
- Houde, N. (2011). *"Experimenting with what will become our traditions": Adaptive co-management as a bridge to an Atikamekw Nehirowisiw post-treaty world in Nitaskinan, Canada*. Université McGill, Montréal. Thèse, Département de géographie.
- Hueglin, T.O. (1999). *Early Modern Concepts for a Late Modern World : Althusius on community and federalism*. Waterloo : Wilfrid Laurier University Press.
- Hueglin, T.O. (2003). Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance. *Canadian Journal of Political Science-Revue canadienne de science politique*, 36(2), 275-294.
- Hueglin, T.O. et Fenna, A. (2006). *Comparative Federalism. A systematic Inquiry*. Peterborough : Broadview Press.
- Hurley, M.C. (2000). *Le rapport de fiduciaire entre le Couronne et les peuples autochtones*. Récupéré de <http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0009-f.pdf>



- Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam. (2005). *Mémoire de la Première Nation innue de Uashat mak Mani-Utenam dans le cadre de la consultation publique Le secteur énergétique au Québec - contexte, enjeux et questionnements*.
- Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam. (2012). *Étude démographique*. Uashat : ITUM, document interne.
- Jenness, D. (1977). *The Indians of Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- Jouve, B. (2007). Le 'Political Rescaling' pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe. Dans Faure, A., J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique* (p. 45-55). Paris : L'Harmattan.
- Kaplan, D.H. (1994). Two Nations in Search of a State: Canada's Ambivalent Spatial Identities. *Annals of the Association of American Geographers*, 84(4), 585-606.
- Keating, M. (2001a). Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain. Dans Maclure, J. et A.-G. Gagnon (dir.), *Repères en mutation* (p. 67-103) Montréal : Québec-Amérique.
- Keating, M. (2001b). *Plurinational democracy : stateless nations in a post-sovereignty era*. Oxford, U.K. ; New York : Oxford University Press.
- Keating, M. (2003). Nations sans États ou États régionaux? Le débat sur la territorialité et le pouvoir à l'heure de la mondialisation. Dans Gagnon, A.-G. (dir.), *Québec: État et société, Tome 2* (p. 439-454). Montréal : Québec Amérique.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Knight, D.B. (1982). Identity and Territory: Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism. *Annals of the Association of American Geographers*, 72(4), 514-531.
- Kolers, A. (2000). The Lockean efficiency argument and aboriginal land rights. *Australasian Journal of Philosophy*, 78(3), 391-404.
- Kymlicka, W. (1998). Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser. Dans Laforest, G. et R. Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation* (p. 15-54). Montréal : IRPP.



- Kymlicka, W. (1999). Misunderstanding Nationalism. Dans Beiner, R. (dir.), *Theorizing Nationalism* (p. 131-140). Albany : State University of New York Press.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle une théorie libérale du droit des minorités*. Paris, Montréal : La Découverte, Boréal.
- Kymlicka, W. et Norman, W. (dir.). (2000). *Citizenship in Diverse Societies*. New York : Oxford University Press.
- Lacasse, J.-P. (2004). *Les Innus et le territoire. Innu tipenitamun*. Québec : Septentrion.
- Ladner, K. (2005). Up the Creek: Fishing for a New constitutional Order. *Canadian Journal of Political Science- Revue canadienne de science politique*, 38(4), 923-953.
- Ladner, K. et Orsini, M. (2004). De 'l'infériorité négociée' à 'l'inutilité de négocier' : la Loi sur la gouvernance des Premières Nations et le maintien de la politique coloniale. *Politique et Sociétés*, 23(1), 59-87.
- Laforest, G. (1992). *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*. Québec : Septentrion.
- Laforest, G. et Gibbins, R. (dir.). (1998). *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*. Montréal : Institut de Recherches en Politiques Publiques.
- Lambert, S. et Roy, C. (2001). *La Côte-Nord*. Sainte-Foy : Éditions GID.
- LaSelva, S.V. (1996). *The Moral Foundations of Canadian Federalism. Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*. Montreal-Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Laski, H. (2005/1939). The Obsolescence of Federalism. Dans Karmis, D. et W. Norman (dir.), *Theories of Federalism. A Reader* (p. 193-198). New York : Palgrave Macmillan.
- Le Roy, É. (2011). *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*. Paris : Lextenso Éditions.
- Leacock, E. (1952). *The Montagnais "Hunting Territory" and the Fur Trade*. Columbia University, New York. Thèse, Département de science politique.
- Lechner, E. (2013). *Walking the Talk of Collaborative Research with Participants*. *Anthropology News*. Récupéré le 14 avril 2014 de <http://www.anthropology->

[news.org/index.php/2013/10/07/walking-the-talk-of-collaborative-research-with-participants/](http://news.org/index.php/2013/10/07/walking-the-talk-of-collaborative-research-with-participants/)

- Leclair, J. (2013). Les droits ancestraux en droit constitutionnel canadien: quand l'identitaire chasse le politique. Dans Beaulieu, A., S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 299-321). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Leresche, J.-P. (2007). Logiques de pouvoirs et gouvernance multi-niveaux. Dans Faure, A., J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelle: les nouvelles focales du politique* (p. 253-257). Paris : L'Harmattan.
- Lévesque, C. (2012). *La coproduction des connaissances en science sociale*. : Texte non-publié obtenu de l'auteur.
- Levrat, N. (1998). *Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles*. Dans Levrat, N. (dir.), *Minorités et organisation de l'État*. Bruxelles : Bruylant.
- Linz, J. J. (1997). Democracy, Multinationalism and Federalism. *Estudio/Working Paper* 1997/103. Récupéré le 18 juin 2014 de ([http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1997\\_103.pdf](http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1997_103.pdf)).
- Livingston, W.S. (1952). A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, 67(1), 81-95.
- Macdonald, R.A. (2013). Autonomie économique des Autochtones au Québec: considérations d'ordre juridique. Dans Beaulieu, A., S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 255-280). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Mailhot, J. (1993). *Au pays des Innus. Les Gens de Sheshatshit*. Montréal : Recherches amérindiennes au Québec.
- Mailhot, J. (1996). La marginalisation des Montagnais. Dans Frenette, P. (dir.), *Histoire de la Côte-Nord* (p. 321-357). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Mannell, L., Palermo, F. et Smith, C. (2013). Community-Based and Comprehensive: Reflections of Planning and Action in First Nations. Dans Walker, R. C., T. Jojola et D. Natcher (dir.), *Reclaiming Indigenous Planning* (p. 113-140). Montreal & Kingston : McGill-Queens' University Press.

- Martin, T. (2013). Normativité sociale et normativité épistémique. La recherche en milieu autochtone au Canada et dans le monde anglo-saxon. *Socio*, 1(1), 135-152.
- Matsunga, H. (2013). Theorizing Indigenous Planning. Dans Walker, R. C., T. Jojola et D. Natcher (dir.), *Reclaiming Indigenous Planning* (p. 3-32). Montreal & Kingston : McGill-Queens' University Press.
- McGarry, J. et O'Leary, B. (2007). Federation and Managing Nations. Dans Burgess, M. et J. Pinder (dir.), *Multinational Federations* (p. 180-211). London : Routledge.
- McGarry, J. et O'Leary, B. (2008) Territorial Pluralism: Its Forms, Flaws and Virtues. Communication présentée au colloque « Assessing Territorial Pluralism: Empirical and Normative Perspectives ». Kingston, Canada, 16 mai 2008.
- McGarry, J., O'Leary, B. et Simeon, R. (2008). Integration or Accommodation? The enduring debate in conflict regulation. Dans Choudry, S. (dir.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* (p. 41-88). New York : Oxford University Press.
- McRoberts, K. (1999). *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*. Montréal : Boréal.
- McRoberts, K. (2001). Canada and the multinational state. *Canadian Journal of Political Science- Revue canadienne de science politique*, 34(4), 683-713.
- Moore, M. (2012). Justice et théories contestées du territoire. *Philosophiques*, 39(2), 339-351.
- Morantz, T.E. (2002). *The White Man's Goona Getcha. The Colonial Challenge to the Crees in Quebec*. Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Morelle, M. et Ripoll, F. (2009). Les chercheur-es face aux injustices : l'enquête de terrain comme épreuve éthique. *Annales de géographie*, 1(665-666), 157-168.
- Morisset, J. (1985). *L'identité usurpée*. Montréal : Nouvelle optique.
- Morissette, R. (2012). *Les Autochtones ne sont pas des pandas*. Montréal : Hurtubise.
- Murphy, R.F. et Steward, J.H. (1956). Tappers and Trappers: Parallel Process in Acculturation. *Economic Development and Cultural Change*, 4(4), 335-355.



- Nadasdy, P. (2002). "Property" and Aboriginal Land Claims in the Canadian Subarctic: Some Theoretical Considerations. *American Anthropologist*, 104(1), 247-261.
- Nadasdy, P. (2003a). *Hunters and Bureaucrats. Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Nadasdy, P. (2003b). Reevaluating the Co-Management Success Story. *Arctic*, 56(4), 367-380.
- Neashish, A. (2011, 13 octobre.) Institutions de gouvernance autochtone et modes de décisions. Dans Centre Nikanite (dir.). Communication présentée à /au colloque « Gouvernance des Premières Nations : perspectives d'avenir ». Saguenay : Université du Québec à Chicoutimi.
- Niellon, F. (1996). Du territoire autochtone au territoire partagé: le Labrador, 1650-1830. Dans Frenette, P. (dir.), *Histoire de la Côte-Nord* (p. 135-177). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Nielsen, K. (1999). Cultural Nationalism, Neither Ethnic nor Civic. Dans Beiner, R. (dir.), *Theorizing Nationalism* (p. 119-130). Albany : State University of New York Press.
- Nimni, E. (dir.). (2005). *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. New York : Routledge.
- Noël, A. (2008). Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, Barcelone*(7), 10-36.
- Nootens, G. (2004). *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*. Montréal : Québec Amérique.
- Nootens, G. (2011). « Nous, les peuples ». Fédéralisme et démocratie dans l'État plurinational. Dans Seymour, M. et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational, un modèle viable?* (p. 21-35). Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Norris, M.J. (2007). Langues autochtones au Canada : nouvelles tendances et perspectives sur l'acquisition d'une langue seconde. *Tendances sociales canadiennes* (83), 21-29.
- Ohmae, K. (1996). *The End of the Nation State : the Rise of Regional Economies*. Londres : Harper Collins.



- Ontario, M.d.r.n. (2002). *Planification de l'aménagement du territoire axé sur les collectivités*. Récupéré le 18 juin 2014 de <http://www.web2.mnr.gov.on.ca/mnr/ebr/cat-slate/C-LUP.pdf>
- Otis, G. (2005). Le titre aborigène: émergence d'une figure nouvelle et durable du foncier autochtone? *Les Cahiers de Droit*, 46(4), 795-845.
- Otis, G. (2009a). La place des cultures juridiques et des langues autochtones dans les accords d'autonomie gouvernementale au Canada. *McGill Law Journal*(54), 237-256.
- Otis, G. (2009b). Rencontre des cultures juridiques dans la toundra subarctique: vers une nouvelle gouvernance foncière au Nunatsiavut. *Télescope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, 15(3), 108-115.
- Papillon, M. (2006). Vers un fédéralisme postcolonial ? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones. Dans Gagnon, A.-G. (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Papillon, M. (2008). *Federalism from Below? The Emergence of Aboriginal Multilevel Governance in Canada: A Comparison of the James Bay Crees and Kahnawá:ke Mohawks*. University of Toronto, Toronto. Thèse, Département de science politique.
- Papillon, M. (2011, 13 octobre.) L'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, une idée (déjà) dépassée? Dans Centre Nikanite, (dir.). Communication présentée à /au colloque « Gouvernance des Premières Nations : perspectives d'avenir ». Saguenay : Université du Québec à Chicoutimi.
- Papillon, M. (2012). Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States. *Publius*, 42(2), 289-312.
- Papillon, M. (2014). The Rise (and Fall?) of Aboriginal Self-Government. Dans Bickerton, J. et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics 6th Edition* (p. 113-131). Toronto : University of Toronto Press.
- Papillon, M. et Lord, A. (2013). Les traités modernes: vers une nouvelle relation? Dans Beaulieu, A., S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 343-362). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

- Paquin, S. (1999). *L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs*. Montréal : VLB éditeur.
- Parent, C. (2011). *Le concept d'État fédéral multinational*. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Parsons, T. (1973/1951). *Le système des sociétés modernes*. Paris : Dunod.
- Penn, A. (2002). L'environnement et le développement futur. Dans Gagnon, A.-G. et G. Rocher (dir.), *Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (p. 133-142). Montréal : Québec-Amérique.
- Perreault, P. (1977). *Le goût de la farine*. Canada : Office national du film (ONF).
- Perron, N. (1996). Le peuplement agro-forestier. Dans Frenette, P. (dir.), *Histoire de la Côte-Nord* (p. 281-319). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Pierré-Caps, S. (1995). *La multination : l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*. Paris : Éditions Odile Jacob.
- Pikangikum First Nation et Ontario Ministry of Natural Resources. (2003). *Whitefeather Forest and Adjacent Areas Community-based Land Use Strategy. Terms of Reference*. Récupéré le 18 juin 2014 de <http://www.ebr.gov.on.ca/ERS-WEB-External/displaynoticecontent.do?noticeId=MjA0NzA=&statusId=MjA0NzA=>
- Pikangikum First Nation et Ontario Ministry of Natural Resources. (2006). *Keeping the Land. A Land Use Strategy for the Whitefeather Forest and Adjacent Areas*. <http://www.whitefeatherforest.com/wp-content/uploads/2008/08/land-use-strategy.pdf>.
- Pinkerton, E.W. (1984). Les réactions du gouvernement de Colombie-Britannique face aux poursuites judiciaires des haïdas sur la mise en valeur des ressources. *Recherches amérindiennes au Québec*, XIV(2), 47-55.
- Plançon, C. (2010). Territorialité et normativité (nomos) dans l'histoire des idées juridiques, politiques et anthropologiques. Une lecture de la gouvernance autochtone au Canada. Dans Noreau, P. (dir.), *Gouvernance autochtone : reconfiguration d'un avenir collectif* (p. 79-100). Montréal : Thémis.
- Porter, L. (2010). *Unlearning the Colonial Cultures of Planning*. Surrey & Burlington : Ashgate Publishing.

- Proudhon, P.-J. (1863). *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Paris : E Dentu
- Proulx, M.-U. (1996). Trois décennies de planification régionale. Dans Proulx, M.-U. (dir.), *Le phénomène régional au Québec* (p. 269-292). Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. (2002). *L'économie des territoires au Québec. Aménagement, gestion, développement*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. (2011). *Territoires et développement. La richesse du Québec*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Québec, et Tremblay, T. (1956). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*. Québec.
- Québec. Gouvernement du. (1994). *Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Québec. Gouvernement du. (2006). Décret 415-2006 - Programme relatif à l'implantation des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire, ainsi qu'à la conception et à la préparation de plans régionaux de développement des ressources et du territoire. *Gazette officielle du Québec*, 7 juin 2006, 138<sup>e</sup> année(23), 2359-2366.
- Québec. Gouvernement du. (2008a). *Cadre de référence pour l'élaboration d'un plan régional de développement intégré des ressources et du territoire*. Québec : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- Québec. Gouvernement du. (2008b). Décret 179-2008 - Programme de mise en œuvre de l'approche intégrée et régionalisée du ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Gazette officielle du Québec*, 26 mars 2008, 140<sup>e</sup> année(13), 1411-1415.
- Québec. Gouvernement du. (2008c). *Plan stratégique 2008-2011 du ministère des Ressources naturelles et de la Faune*. [www.mrnf.gouv.qc.ca](http://www.mrnf.gouv.qc.ca) : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- Québec. Gouvernement du. (2009a). *Cadre de gestion du régime forestier québécois 2008-2013*. [www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/evolution/evolution-cadre-gestion.jsp](http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/evolution/evolution-cadre-gestion.jsp) : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.



- Québec. Gouvernement du. (2009b). *Cadre de gestion du régime forestier québécois 2008-2013. Schéma des objectifs généraux et schémas des objectifs généraux et spécifiques par critère.* <https://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/forets/gestion/cadre-gestion-schema.pdf> : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- Québec. Gouvernement du. (2011a). *Plan Nord. Faire le Nord ensemble. Le chantier d'une génération.* Gouvernement du Québec.
- Québec. Gouvernement du. (2011b). *Pour un développement harmonieux et durable du territoire public. La nouvelle approche d'affectation du territoire public. 2<sup>e</sup> édition.* Québec : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- Québec. Gouvernement du. (2012a). *Le plan d'affectation du territoire public. Une vision globale des terres et des ressources.* Québec : Direction des affaires régionales et du soutien aux opérations Énergie, Mines et Territoire.
- Québec. Gouvernement du. (2012b). *Plan d'affectation du territoire public - Côté-Nord.* Québec.
- Québec. Gouvernement du. (2013a). *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier - un gouvernement renouvelé.* <http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/forets/comprendre/fiche-loi-amenagement-durable.pdf> : Ministère des Ressources naturelles.
- Québec. Gouvernement du. (2013b). *Planification forestière.* <http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/forets/comprendre/fiche-planification-forestiere.pdf> : Ministère des Ressources naturelles.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir.* Paris : Librairies techniques.
- Renner, K. (2005/1899). State and Nation. Dans Nimni, E. (dir.), *National Cultural Antonomy and its Contemporary Critics* (p. 15-47). New York : Routledge.
- Resnick, P. (1994). Toward a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives. Dans Seidle, F. L. (dir.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options* (p. 71-89) Montréal : Institut de recherche en politiques publiques.
- Resnick, P. (2003). Un ou plusieurs DEMOS? Impératifs fédéraux ou confédéraux dans les États multinationaux. Dans Duchastel, J. (dir.), *Fédéralismes et mondialisation. L'avenir de la démocratie et la citoyenneté* (p. 199-211). Outremont : Athéna Éditions.



- Rogers, E. et Leacock, E. (1981). Montagnais-Naskapi. Dans Helm, J. (dir.), *Handbook of North American Indians - Volume 6. Subarctic* (p. 169-189). Washington : Smithsonian Institute.
- Rouland, N., Pierré-Caps, S. et Poumarède, J. (1996). *Droit des minorités et des peuples autochtones*. (1re éd. éd.). Paris : Presses universitaires de France.
- Ruggie, J.G. (1993). Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, 47(1), 139-174.
- Salée, D. (2013). L'évolution des rapports politiques entre la société québécoise et les peuples autochtones depuis la crise d'Oka. Dans Beaulieu, A., S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 323-342). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Salée, D. et Lévesque, C. (2010). Representing Aboriginal Self-Government and First Nations/State Relations: Political Agency and the Management of the Boreal Forest in Eeyou Istchee. *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*(41), 99-135.
- Sanderson, D. (2012). Redressing the Right Wrong: The Argument from Corrective Justice. *University of Toronto Law Journal*, 62(1), 93-132.
- Saunders, R. et Awashish, P. (2012). *Rapport de la Commission Crie-Naskapie*. : Commission Crie-Naskapie.
- Schwartz, M.A. (1974). *Politics and Territory. The sociology of regional persistence in Canada*. Montréal et London : McGill-Queen's University Press.
- Scott, C.H. (2001). On Autonomy and Development. Dans Scott, C. H. (dir.), *Aboriginal Autonomy and Development* (p. 3-20). Vancouver : University of British Columbia Press.
- Scott, C.H. (2004). Frontières et territoires. Mode de tenure des terres des Cris de l'Est dans la région frontalière Québec/Ontario. I - Crise et effondrement. *Recherches amérindiennes au Québec*, 34(3), 23-43.
- Scott, T.L. (2012). *Postcolonial Sovereignty? The Nisga'a Final Agreement*. Saskatoon : Purich Publishing.
- Seymour, M. (2008). *De la tolérance à la reconnaissance : une théorie libérale des droits collectifs*. Montréal : Boréal.

- Seymour, M. (2011). L'autodétermination interne du Québec dans la fédération canadienne. Dans Seymour, M. et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable?* (p. 295-317). Bruxelles : P.I.E. Lang.
- Seymour, M. et Laforest, G. (2011). Le fédéralisme multinational en question. Problèmes et perspectives. Dans Seymour, M. et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational, un modèle viable?* (p. 9-18). Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Shapiro, I. (2004). Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics, or: what's wrong with political science and what to do about it? Dans Shapiro, I., R. M. Smith et T. E. Masoud (dir.), *Problems and Methods in the Study of Politics* (p. 19-41). Cambridge : Cambridge University Press.
- Sil, R. (2004). Problems Chasing Methods or Methods Chasing Problems? Research communities, constrained pluralism, and the role of eclectism. Dans Shapiro, I., R. M. Smith et T. E. Masoud (dir.), *Problems and Methods in the Study of Politics* (p. 307-331). Cambridge : Cambridge University Press.
- Simard, J.-J. (2003). *La réduction : l'autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*. Sillery : Septentrion.
- Simeon, R. (1975). Regionalism and Canadian Political Institutions. *Queen's Quaterly*, 82(4), 499-511.
- Smith, A.D. (1998). *Nationalism and Modernism: a critical survey of recent theories of nations and nationalism*. Londres : Routledge.
- Smith, L.T. (1999). *Decolonizing methodologies : research and indigenous peoples*. Londres : Zed Books.
- Soja, E.W. (1971). *The Political Organization of Space*. Washington D.C. : Association of American Geographers, Resource Paper no. 8.
- Soto, H.d. (2005). *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*. Paris : Flammarion.
- Speck, F.G. (1915). The Family Hunting Band as the Basis of Algonkian Social Organization. *American Anthropologist*, 17(2), 289-305.
- Speck, F.G. et Eiseley, L.C. (1942). Montagnais-Naskapi Bands and Family Hunting Districts of the Central and Southeastern Labrador Peninsula. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 85(2), 215-242.

- Stearns, M.L. (1990). Haida Since 1960. Dans Suttles, W. (dir.), *Handbook of North American Indians. Vol. 7: Northwest Coast* (p. 261-266). Washington, D.C. : Smithsonian Institute.
- Stein, M. (1968). Federal Political Systems and Federal Societies. *World Politics*, 20(4), 721-747.
- Stepan, A. (1999). Federalism and Demoncracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19-34.
- Steward, J.H. (1936). The Economic and Social Basis of Primitive Bands. Dans Lowie, R. H. (dir.), *Essays in Anthropology in Honor of Alfred Louis Kroeber* (p. 311-350). Berkeley : University of California Press.
- Taillon, B. (2002). Regard sur la gestion des questions environnementales dans le Nord du Québec. Dans Gagnon, A.-G. et G. Rocher (dir.), *Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (p. 107-113). Montréal : Québec-Amérique.
- Takeda, L. et Røpke, I. (2010). Power and contestation in collaborative ecosystem-based management: The case of Haida Gwaii. *Ecological Economics*, 70(2), 178-188.
- Tamir, Y. (1993). *Liberal Nationalism*. Princeton : Princeton University Press.
- Tarlton, C.D. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation *The Journal of Politics*, 27(4), 861-874.
- Taylor, C. (1993). *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Taylor, P.J. (1994). The state as a container: territoriality in the modern world-system. *Progress in Human Geography*, 18(2), 151-162.
- Traisnel, C. (2008). Le fédéralisme des nationalistes. Possibilités politiques, mobilisations nationalistes et construction des identités distinctes dans le cadre du fédéralisme de dissociation en Belgique et au Canada. Dans Cardinal, L. (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques nationales* (pp. 99-133). Sudbury : Éditions Prise de parole.
- Trudel, P. (dir.). (1995). *Autochtones et Québécois: la rencontre des nationalismes*. Montréal : Recherches amérindiennes au Québec.

- Tully, J. (1993). *An Approach to Political Philosophy : Locke in contexts*. Cambridge, U.K. : Cambridge University Press.
- Tully, J. (1994). Multirow Federalism and the Charter. Dans Bryden, P., S. Davis et J. Russell (dir.), *Protecting Rights and Freedoms* (p. 178-204). Toronto : University of Toronto Press.
- Tully, J. (1999a). Liberté et dévoilement dans les sociétés plurinationales. *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, 2(2), 13-36.
- Tully, J. (1999b). *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*. Les Presses de l'Université Laval.
- Vanier, M. (2008). *Le pouvoir des territoires*. Paris : Economica et Anthropos.
- Vincent, S. (1975). L'espace montagnais non pas pays mais peau de chagrin. *Recherches amérindiennes au Québec*, 5(2), 3-11.
- Vincent, S. (1977). L'histoire montagnaise jusqu'au 15 novembre: quatre siècles de dépossession. *Possibles*, 1(3-4), 13-24.
- Vincent, S. (1989). Le patrimoine faunique et le territoire national. Dans Sauvé, L. (dir.), *Peuples autochtones de l'Amérique du Nord. De la réduction à la coexistence* (p. 411-485). Sainte-Foy : Télé-université.
- Voyenne, B. (1976). *Histoire de l'idée fédéraliste. Les sources*. Paris : Presses d'Europe.
- Walker, R.C., Jojola, T. et Natcher, D. (dir.). (2013). *Reclaiming Indigenous Planning*. Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Watts, R.L. (2002). *Comparaison des régimes fédéraux*. Montréal et Kingston : Les Presses universitaires McGill-Queen's, pour le compte de l'Institut des relations intergouvernementales de l'École des études en politiques publiques de l'Université Queen's.
- Webber, J. et Macleod, C.M. (dir.). (2010). *Between Consenting People. Political Community and the Meaning of Consent*. Vancouver : University of British Columbia Press.
- Weinrib, E.J. (2002). Corrective Justice in a Nutshell. *The University of Toronto Law Journal*, 52(4), 349-356. <http://dx.doi.org/10.2307/825933>
- Wheare, K.C. (1946). *Federal Government*. Londres : Oxford University Press.



Whitaker, R. (1983). *Federalism and Democratic Theory*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Discussion Paper no. 17.

Yack, B. (1999). The Myth of the Civic Nation. Dans Beiner, R. (dir.), *Theorizing Nationalism* (p. 103-118). Albany : State University of New York Press.